

PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

7



Ministério da Justiça e Cidadania
Secretaria Nacional de Segurança Pública

Coleção Pensando a Segurança Pública
Volume 7

**INVESTIGAÇÃO CRIMINAL
E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

MJ
Brasília - DF
2016

Presidente da República Interino

Michel Temer

Ministro da Justiça

Alexandre de Moraes

Secretário Executivo

José Levi Mello do Amaral Junior

Secretário Nacional de Segurança Pública

Celso Peroli

**Departamento de Ensino, Pesquisa, Análise da Informação e
Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública**

Rogério Bernardes Carneiro

Diretora Nacional do Projeto BRA/04/029

Beatriz Cruz da Silva



Ministério da Justiça e Cidadania
Secretaria Nacional de Segurança Pública

Coleção Pensando a Segurança Pública
Volume 7

**INVESTIGAÇÃO CRIMINAL
E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Organização:
Ana Carolina Cambeses Pareschi,
Cíntia Liara Engel, Gustavo Camilo Baptista e
Alex Jorge das Neves

MJ
Brasília - DF
2016

2016 © Secretaria Nacional de Segurança Pública

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para venda ou qualquer fim comercial. As pesquisas apresentadas refletem as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça.

Esplanada dos Ministérios, Bloco "T", Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Edifício Sede, 5º andar, sala 500, Brasília, DF, CEP 70.064-900.

Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/pensando-a-seguranca>

ISBN: 978-85-5506-050-2

Tiragem: 2.500 exemplares

Impresso no Brasil

Coleção Pensando a Segurança Pública - Volume 7

Edição e Distribuição

Ministério da Justiça e Cidadania / Secretaria Nacional de Segurança Pública

Organização

Ana Carolina Cambeses Pareschi, Cíntia Liara Engel, Gustavo Camilo Baptista e Alex Jorge das Neves

Equipe Responsável

Direção Geral:

Rogério Bernardes Carneiro, Isabel Seixas de Figueiredo

Coordenação:

Gustavo Camilo Baptista, Cíntia Liara Engel

Consultoria:

Jacqueline de Oliveira Muniz, Karina Rabelo Leite Marinho e Tânia Maria Pinc

Equipe de Apoio:

Julia Loures Nunes e Patrícia Moellmann

Diagramação:

Janaína Helena França de Lemos e Maria Íris Lima de Souza

363.1

I62c

Investigação criminal e avaliação de políticas de segurança pública /organização:

Ana Carolina Cambreses Pareschi, Cíntia Liara Engel, Gustavo Camilo Baptista. – Brasília : Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública 2016.

256 p. : il. – (Coleção Pensando a Segurança Pública ; v.7)

ISBN : 978-85-5506-050-2

1. Segurança pública, Brasil. 2. Investigação criminal, Brasil. 3. Gestão, política, Brasil. 4. Policial, aprendizagem, Brasil I. Pareschi, Ana Carolina Cambreses, org. II. Engel, Cíntia Liara, org. III. Baptista, Gustavo Camilo, org. IV. Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

CDD

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1 - A INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS EM SERRA (ES), LAURO DE FREITAS (BA) E ALVORADA (RS).....	9
2 - IMPACTOS DAS ESCALAS DE SERVIÇO NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DA POLÍCIA CIVIL	57
3 - AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	79
4 - GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES DA FRONTEIRA: RESULTADOS GERAIS DE UMA PESQUISA	119
5 - A CONTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO NA CONSOLIDAÇÃO DOS PROJETOS MULHERES DA PAZ E PROTEJO NA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA	155
6 - PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS E IMAGEM DA POLÍCIA: QUAL É O PROPÓSITO DO PROERD?	181
7 - EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE OS EFEITOS REDE EAD-SENASP NA TRAJETÓRIA DOS SEUS DISCENTES	215

APRESENTAÇÃO

O Projeto “Pensando a Segurança Pública”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca estabelecer parcerias para realização de pesquisas no campo da Segurança Pública e da Justiça Criminal, fomentando a execução de pesquisas em temas centrais no âmbito da Segurança Pública e da Justiça Criminal. O Projeto visa buscar mais informações sobre questões fundamentais para as ações da SENASP e auxiliar na avaliação de projetos e processos que vêm sendo desenvolvidos, fundamentando novos direcionamentos quando necessários.

Esta publicação tem a finalidade de compartilhar os resultados alcançados na 3ª Edição do Projeto, pautando o debate sobre temas centrais no âmbito da segurança pública. O sétimo volume da Coleção Pensando a Segurança Pública apresenta os resultados das pesquisas relacionadas ao tema Investigação criminal e avaliação de políticas de Segurança Pública.

O primeiro artigo apresenta como o fenômeno dos homicídios é compreendido em três regiões diferentes do país e o processo de investigação das ocorrências registradas em 2012. O segundo artigo aborda os impactos das escalas de serviço no desenvolvimento do trabalho da Polícia Civil. O terceiro centra-se na execução de três operações da Força Nacional de Segurança Pública. O quarto artigo discorre acerca de diagnóstico sobre os processos de elaboração, implementação e gestão de políticas de segurança pública na faixa de fronteira brasileira.

O quinto artigo se propõe a demonstrar as contribuições da adoção de indicadores de desempenho e impacto para os projetos Mulheres da Paz e Protejo. Em seguida, o penúltimo artigo apresenta análise sobre o Programa Educacional de Resistência às Drogas - Proerd, levando em conta os atores-chave. Por fim, o sétimo artigo trata de um estudo sobre os efeitos da Rede EAD-Senasp na trajetória dos seus discentes.

A Senasp agradece a cada uma das instituições parceiras e espera que esta publicação auxilie no aprofundamento do debate para a qualificação da investigação criminal e para o aprimoramento das políticas de Segurança Pública.

Boa leitura!

Celso Perioli
Secretário Nacional de Segurança Pública

1

A INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS EM SERRA (ES), LAURO DE FREITAS (BA) E ALVORADA (RS)¹

Fabiana da Silva Bento²
Lígia Rechenberg³

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar como o fenômeno dos homicídios é compreendido em três municípios localizados em regiões diferentes do país e o processo de investigação das ocorrências registradas em 2012. Os resultados apurados para Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS) revelam semelhanças entre os perfis de vitimização e circunstâncias das ocorrências quando avaliados todos os registros de homicídios. Predominam vítimas do sexo masculino, jovens, assassinatos cometidos com uso de arma de fogo, com pouca informação sobre a motivação ou circunstância da morte no primeiro registro policial. O percentual de identificação de autoria dos inquéritos instaurados para investigar esses homicídios situa-se entre 30% e 45%. Os procedimentos de investigação foram analisados com base na identificação dos fluxos de registro e atendimento aos casos de homicídios e na análise de uma amostra de inquéritos que tramitaram em cada cidade. Os municípios apresentam formatos e rotinas variados em decorrência das características dos homicídios, do relacionamento entre as instituições que participam das investigações e do perfil dos profissionais alocados. A autoria dos casos é geralmente identificada com provas testemunhais e, mesmo havendo um esforço por parte da Polícia e do Ministério Público em complementá-las com provas técnicas periciais, ainda há limites na atuação e contribuição das perícias.

Palavras-chave: Homicídios. Caracterização dos homicídios. Fluxo de atendimento a homicídios. Investigação de homicídios. Elucidação de homicídios.

1 Este artigo é derivado de pesquisa referente à área temática C.3. Diagnóstico dos Homicídios, realizada pelo Instituto Sou da Paz, no âmbito do Projeto BRA/04/029: Pensando a Segurança, implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ) em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A pesquisa foi coordenada pelo Prof. Theodomiro Dias Neto e a equipe de pesquisadores composta por Aline de Oliveira Kerber (Alvorada), Ana Maura Tomesani Marques (Lauro de Freitas), Fabiana da Silva Bento, Lígia Rechenberg, Carolina de Mattos Ricardo, Natália Pollachi, Ana Luiza Villela de Viana Bandeira, Surrailly Fernandes Youssef e Flávia Fernandes Pinto. O presente artigo foi revisado pelo Prof. Theodomiro Dias Neto.

2 Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas.

3 Pós-graduada em Jornalismo Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ABSTRACT

This research aimed to understand the phenomenon of homicides in three cities located in different regions of the country and the process of investigation of the incidents recorded during 2012. Results for Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) and Alvorada (RS) reveal similarities between the profiles of victimization and circumstances of occurrences when evaluated all records of homicides. Male victims, young people, murders committed using firearms with little information about the motivation or circumstance of death in the first police report predominate. The percentage of authorship identification of these murders is between 30-45%. Investigation procedures were analyzed based on the identification of crime reporting and scene management activities to respond to homicides as well as the analysis of a sample of investigations conducted in each city. The existence of several patterns of activities and routines shaped by the characteristics of the homicides, the relationship between the institutions participating in investigations and the profiles of professionals allocated was observed. The authorship of the cases is usually identified based on testimonial evidence and even when there is an effort to complement them with expert technical evidence, Forensic has a limited contribution.

Keywords: Homicides. Characteristics of homicides. Homicides responding flow. Homicides investigation. Homicides elucidation.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil concentra quase 10% dos homicídios cometidos no planeta. Na última década, apesar das reduções significativas nas taxas registradas em algumas regiões e Estados brasileiros (como São Paulo e Pernambuco), a incidência desse tipo de crime mantém-se em patamares elevados. Isso significa que, embora haja melhorias pontuais, o volume de homicídios registrados no país e a taxa de vitimização observada para grupos de 100 mil habitantes têm variado pouco nos últimos anos, o que justifica o fato de a Segurança Pública figurar entre as principais preocupações dos brasileiros.⁴

Esse cenário adverso evidencia a necessidade de desenvolver estratégias para reduzir o número de homicídios. Sabe-se, contudo, que à exceção das informações disponibilizadas pelo Datasus sobre o perfil das pessoas mortas em decorrência de agressões (categoria que contempla as mortes por homicídio), não há, por parte das instituições de Segurança Pública, políticas de gestão que promovam a sistematização das informações coletadas no momento do registro dos homicídios ou mesmo após sua investigação e esclarecimento e que possibilitem a compreensão do fenômeno para além das estatísticas criminais. Nesse contexto, as ações para prevenir e combater a ocorrência de homicídios devem ser desenvolvidas e orientadas por diagnósticos mais amplos sobre esse tipo de crime. Espera-se que tais diagnósticos apontem, entre outros, o perfil de vítimas e autores, circunstâncias em que as mortes ocorrem, motivação e meios utilizados para a prática do crime.

Também são necessárias avaliações sobre a capacidade de investigação e de esclarecimento dos homicídios, sobretudo nos locais que apresentam taxas elevadas desse tipo de delito. A alta incidência de impunidade é danosa para toda a sociedade e um risco para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois potencializa a descrença, a desconfiança e, no limite, a deslegitimação das instituições de Segurança Pública e de Justiça Criminal. O fato de muitas pessoas não serem responsabilizadas pelos delitos que cometem pode estimular a prática de crimes pela certeza da impunidade, o que por sua vez aumenta as percepções de desamparo e injustiça na população. O recurso individual à resolução dos conflitos pode, ainda, alimentar o ciclo da violência.

⁴ Pesquisa Problemas e Prioridades do Brasil para 2014, elaborada pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) em parceria com o Ibope entre os dias 23 de novembro e 2 de dezembro de 2013.

Evidencia-se, assim, a necessidade de pesquisas que contribuam para o entendimento do fenômeno dos homicídios e que permitam a identificação dos encaminhamentos estatais a essas ocorrências. A melhor compreensão do problema é pressuposto para a formulação de políticas públicas que contribuam para a elucidação⁵ das investigações de homicídios e a responsabilização dos autores dos delitos.

O presente estudo teve como objetivo compreender o fenômeno dos homicídios em três municípios brasileiros a partir de considerações sobre o perfil das ocorrências registradas nesses locais em 2012 e sobre os procedimentos adotados para atendimento e investigação dessas ocorrências.

2 METODOLOGIA

Para o presente estudo, foram selecionadas as cidades de Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), que possuem população superior a 100 mil habitantes, pertencem à região metropolitana de suas respectivas capitais estaduais e cujas estatísticas são consideradas confiáveis.⁶ Essas localidades apresentam taxas de homicídios dolosos muito superiores à taxa nacional apurada em 2012 (24,3 homicídios por 100 mil habitantes) e à taxa de suas capitais estaduais, sendo identificadas como polos de violência.⁷ Para a escolha dos municípios, consideraram-se adicionalmente as diferentes regiões do país, aspecto que permitiu o melhor entendimento sobre as diferentes dinâmicas criminais relacionadas à prática dos homicídios. Também por esse motivo, foi necessário garantir a comparabilidade entre as localidades a serem analisadas, de forma que fosse possível traçar paralelos entre as realidades desses locais e os arranjos institucionais desenvolvidos no âmbito municipal para lidar com a questão.

Quanto à identificação dos procedimentos de atendimento aos homicídios e de investigação em cada uma das cidades analisadas, foram considerados dados sobre a capacidade de elucidação dos homicídios e a relação entre as instituições (incluindo Ministério Público) nos locais estudados, aspectos considerados relevantes para que sejam pensadas políticas públicas voltadas à redução da incidência desse tipo de crime. Foram considerados os dados de 2012 como ano de referência, uma forma de garantir que, dado o tempo transcorrido, informações sobre os resultados das investigações estariam disponíveis para análise.

Além disso, como pesquisas anteriores apontam a influência da investigação preliminar realizada durante o primeiro atendimento da ocorrência para a elucidação do homicídio (MINGARDI, 2005), neste trabalho, a análise sobre os procedimentos de investigação contemplou duas etapas de pesquisa: a identificação dos fluxos de atendimento das ocorrências e, na sequência, a apresentação dos formatos dos trabalhos de investigação desenvolvidos pelas delegacias.

As considerações sobre o trabalho de investigação e as dificuldades enfrentadas para a elucidação dos casos tratam tanto dos aspectos relacionados ao primeiro atendimento da ocorrência quanto da etapa de realização do inquérito policial.

Assim, a partir do levantamento das informações sobre o total de ocorrências registradas em cada município, buscou-se caracterizar as vítimas e os autores, bem como as circunstâncias e as motivações relacionadas às ocorrências. Para tal intento, primeiro foram mapeados os formatos adotados para registro das ocorrências nas cidades analisadas e os órgãos responsáveis

5 Este trabalho considerou a classificação utilizada por Costa (2014), que considera um homicídio elucidado aquele em que a autoria do delito foi identificada ao final dos procedimentos de investigação.

6 Segundo classificação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, desenvolvida a partir das respostas recebidas dos gestores estaduais do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), do Ministério da Justiça, sobre os dados apresentados pelos Estados.

7 As taxas de vitimização por homicídios foram de 81,4 a cada 100 mil habitantes em Serra, 81,3 em Lauro de Freitas e 70,4 em Alvorada.

pela sistematização dessas informações. Tais dados subsidiaram a definição da amostra e dos procedimentos de coleta de dados.

Na primeira etapa de pesquisa, dois recursos foram utilizados: (a) consulta aos bancos de dados oficiais produzidos pelas Secretarias de Segurança Pública de cada um dos Estados analisados; (b) leitura dos registros das ocorrências e, quando verificada a indisponibilidade de dados oficiais sobre um dos aspectos pesquisados, sistematização das informações de interesse da pesquisa.

Em Serra, por exemplo, verificou-se que a principal fonte de informações era a Gerência de Estatística e Análise Criminal (Geac), da Secretaria de Segurança Pública. Contudo, dada a limitação das informações coletadas, que não apresentavam a classificação das circunstâncias ou motivações para o crime, outras fontes foram acessadas para complementar os dados. Dessa forma, também foram consideradas as informações apresentadas pelos Relatórios de Atendimento ao Local do Crime produzidos pelos investigadores da Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP). O conteúdo desses relatórios foi retrabalhado em um banco de dados desenvolvido para esta pesquisa, e as informações descritivas sobre o histórico da ocorrência serviram de base para a busca dos dados faltantes.

Em Lauro de Freitas, as informações foram todas trabalhadas a partir do conteúdo dos Boletins de Ocorrência (BO), fornecidos pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (Siap). A partir da leitura desses documentos, foram extraídas informações sobre o perfil dos crimes (dias, horários e locais das ocorrências), perfil de vítimas e autores e as circunstâncias ou motivações para a ocorrência dos homicídios, informações que foram inseridas em um banco de dados desenvolvido para a pesquisa.

Já em Alvorada os dados que subsidiaram a caracterização das ocorrências de homicídios registradas em 2012 foram fornecidos pela Divisão de Planejamento e Coordenação da Polícia Civil (Diplanco) e pela Divisão de Estatísticas Criminais da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (SSP/RS), sendo preciso apenas retrabalhar as inconsistências e o conteúdo descritivo dos registros policiais para que fosse possível classificar a circunstância ou motivação dos crimes conforme os critérios estabelecidos pela pesquisa.

Finalizada a caracterização geral das ocorrências, a segunda etapa da pesquisa contemplou a análise de informações sobre os procedimentos de investigação e sobre o fluxo de registro e atendimento a uma ocorrência de homicídio. Foram consideradas as informações coletadas por meio da análise de uma amostra de inquéritos policiais de homicídio e de entrevistas semiestruturadas com profissionais que participam dos trabalhos de investigação.

Estabeleceu-se que, como amostra, seriam avaliados 30% dos inquéritos policiais referentes a homicídios ocorridos em 2012 e que tiveram a investigação concluída. Na análise amostral não foram considerados casos nos quais o inquérito foi instaurado por um auto de prisão em flagrante, porque se buscava avaliar como as investigações de homicídios conseguem levar à identificação de autoria do delito, portanto, com foco nos homicídios que inicialmente tiveram autoria desconhecida. Verificou-se, assim, que em Serra seriam avaliados 27 inquéritos policiais, em Lauro de Freitas, 14 e em Alvorada, 34.

Outro ponto considerado na definição das amostras diz respeito ao percentual de casos que tiveram a autoria identificada ao final das investigações. Foi estabelecido que 60% dos inquéritos selecionados deveriam ser de investigações concluídas com identificação de autoria e 40% de investigações sem identificação de autoria. Tal critério foi adotado como forma de permitir avaliar quais as principais diferenças entre os casos elucidados e os casos sem elucidação. A amostra também privilegia os casos elucidados como forma de permitir uma análise mais rigorosa sobre os fatores que contribuíram para a identificação da autoria do delito.

Especificamente em relação à investigação dos homicídios, além de identificar a taxa de elucidação dos crimes em cada uma das cidades avaliadas, na análise dos documentos incluídos na amostra de inquéritos policiais verificaram-se aspectos que podem ter impacto sobre a elucidação dos homicídios: duração do trabalho de investigação, procedimentos realizados, provas produzidas e questões ligadas à gestão deste trabalho (especificamente no que tange às atividades dos delegados e equipes de investigação e à relação entre as agências – como Perícia e Ministério Público).

As informações dos inquéritos policiais da amostra foram sistematizadas em um banco de dados estruturado. Foram extraídas frequências sobre os documentos solicitados, procedimentos realizados e formatação do atendimento ao local do crime, segundo a cidade. Além disso, considerando que o Ministério Público tem como responsabilidade acompanhar as investigações concluídas para requerer ou não a instauração de uma ação penal, este trabalho procurou identificar de que forma o Ministério Público foi acionado durante as investigações de homicídios e se essa instituição realizou algum tipo de fiscalização do trabalho de investigação policial.

Destaca-se que a amostra não foi selecionada de forma aleatória. Os dados apresentados sobre os inquéritos policiais são, assim, exemplificativos da situação e dos procedimentos adotados em cada um dos municípios analisados, mas não podem ser extrapolados para o universo de investigações conduzidas pelas delegacias.

A sistematização dessas informações buscou principalmente subsidiar o trabalho de identificação de boas práticas e os desafios inerentes ao trabalho de investigação percebidos em cada local.

3 RESULTADOS

Os três municípios contemplados na pesquisa inserem-se em regiões e realidades socioculturais e político-institucionais variadas, mas possuem características comuns que possibilitam análises comparativas. Todos fazem parte de regiões metropolitanas das capitais de seus respectivos estados, apresentam população e características majoritariamente urbanas e, apesar de diferenças nas atividades econômicas predominantes, são conhecidos como cidades-dormitório dos trabalhadores das capitais estaduais.

Apesar das semelhanças quanto às características mais gerais, foram identificados diferentes arranjos institucionais relacionados à investigação de homicídios, como a existência de iniciativas em âmbito estadual para a redução destes crimes e os diferentes formatos das delegacias incumbidas da investigação das ocorrências. Em Serra, o programa Estado Presente em Defesa da Vida influencia o formato e as rotinas das delegacias; em Lauro de Freitas, a existência da política estadual Pacto pela Vida impacta pouco o trabalho das delegacias, e relata-se que a responsabilidade pelas investigações de homicídios ainda cabe às delegacias territoriais; já em Alvorada verifica-se o impacto de iniciativas implementadas no âmbito da Polícia Civil do Rio Grande do Sul para incrementar a capacidade de investigação e de elucidação dos homicídios, especialmente a alteração do formato das delegacias para um modelo de delegacia especializada, a exemplo das Delegacias de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP).

O Programa Estado Presente desenvolve-se no Espírito Santo desde 2011 e tem como principal objetivo reduzir a criminalidade e o número de homicídios por meio da integração de diferentes secretarias estaduais em ações de enfrentamento e prevenção da violência. Para que tal objetivo possa ser alcançado, criou-se um grupo de ações voltadas à prevenção da violência e à melhoria da qualidade de vida da população, ao mesmo tempo em que se desenvolveu um plano de metas e de indicadores para monitoramento e avaliação das ações policiais. O acompanhamento de tais

indicadores e a condução das atividades de integração entre os atores ficaram sob a responsabilidade da então criada Secretaria Extraordinária de Ações Estratégicas (Seae), também responsável pela coordenação das ações do Programa Estado Presente. Uma vez estabelecido esse modelo de gestão, os diferentes atores envolvidos no ciclo de atendimento às ocorrências de homicídio passaram a prestar contas dos resultados de seu trabalho em reuniões mensais promovidas pela Seae, com a participação de membros de diferentes Secretarias de Estado, Prefeituras, Polícias Militar e Civil, Judiciário e Ministério Público. Esse processo permitiu a aproximação entre os profissionais e a melhoria da produção de informações sobre o atendimento às ocorrências, inclusive com a prestação de contas das ações desenvolvidas no âmbito das delegacias. Quando são analisadas as informações sobre o município de Serra ou os documentos coletados nesse município são caracterizados, percebe-se maior padronização dos procedimentos e maior clareza por parte dos atores sobre seu papel em cada uma das etapas de investigação, algo que parece estar diretamente relacionado à existência do Programa Estado Presente.

Na Bahia, também em 2011 foi criado o programa Pacto Pela Vida, idealizado como uma combinação de ações de prevenção social com ações integradas realizadas pelas Polícias Civil, Militar e Departamento de Polícia Técnica visando à redução de dois indicadores: crimes violentos letais intencionais (CVLI) e crimes violentos contra o patrimônio (CVP). O programa é liderado pelo governador do Estado e, apesar de propor ações de abrangência estadual, sua implantação não implicou mudanças estruturais no registro e na investigação das ocorrências de homicídios em Lauro de Freitas, tarefas que mesmo após a criação do Programa ficaram a cargo das três delegacias territoriais do município. Nesse caso, as delegacias territoriais concentram as responsabilidades e as decisões sobre os procedimentos, de modo que os trabalhos se mostram fortemente influenciados pelas características pessoais de cada delegado encarregado das investigações. Além disso, como a delegacia territorial é responsável pelo atendimento a todo tipo de delito ocorrido dentro de sua circunscrição, as dificuldades relacionadas à sobrecarga de trabalho são apontadas de modo recorrente.

Quanto ao Rio Grande do Sul, 2011 marcou o início de um processo de mudanças nas estratégias de investigação dos homicídios levadas a efeito pela Polícia Civil gaúcha. Esse reposicionamento estabeleceu-se a partir de dois grandes eixos de intervenção: ações de repressão qualificada e o direcionamento de esforços no sentido da especialização da investigação de homicídios nas 11 cidades que concentram mais de 60% dos homicídios do Estado. Essa mudança implicou a criação de delegacias especializadas para atendimento às ocorrências de homicídios nos municípios priorizados e a contratação e o direcionamento de mais profissionais para que atuassem nessas novas unidades. Alvorada foi uma das cidades beneficiadas por essas mudanças estruturais e passou a contar com uma delegacia especializada para investigação de homicídios a partir do segundo semestre de 2012.

Apesar de o grande fator de mudança ser constantemente apontado como a especialização das delegacias, cabe ressaltar que também a equipe da Diplanco passou a desempenhar um trabalho mais central sobre a investigação de homicídios. A Diplanco tornou-se responsável pela estruturação de relatórios diários para acompanhamento das ocorrências e pela supervisão do trabalho de investigação desenvolvido nas delegacias, o que permitiu a melhoria dos tempos de tramitação das investigações e a incorporação de boas práticas ao trabalho de investigação criminal.

Dessa forma, apesar do contexto socioeconômico semelhante entre as cidades analisadas, a estrutura interna das polícias e a existência de políticas estaduais de Segurança Pública interferem no formato de investigação estabelecido em cada local e, por tal motivo, precisam ser consideradas na análise das dinâmicas criminais.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DOS HOMICÍDIOS

Segundo as fontes oficiais consultadas, ao longo de 2012 Serra registrou 334 ocorrências de homicídios que vitimaram 344 pessoas; Lauro de Freitas registrou 129 ocorrências com 139 vítimas fatais; e Alvorada, 131 ocorrências com 139 vítimas, conforme a Tabela 1.

Ainda que em números absolutos o município capixaba tenha registrado o dobro de ocorrências em relação aos outros dois, em termos de taxa de vitimização para 100 mil habitantes o número é muito próximo ao verificado em Lauro de Freitas, o que reitera o argumento de que as três cidades analisadas podem ser consideradas polos de violência.

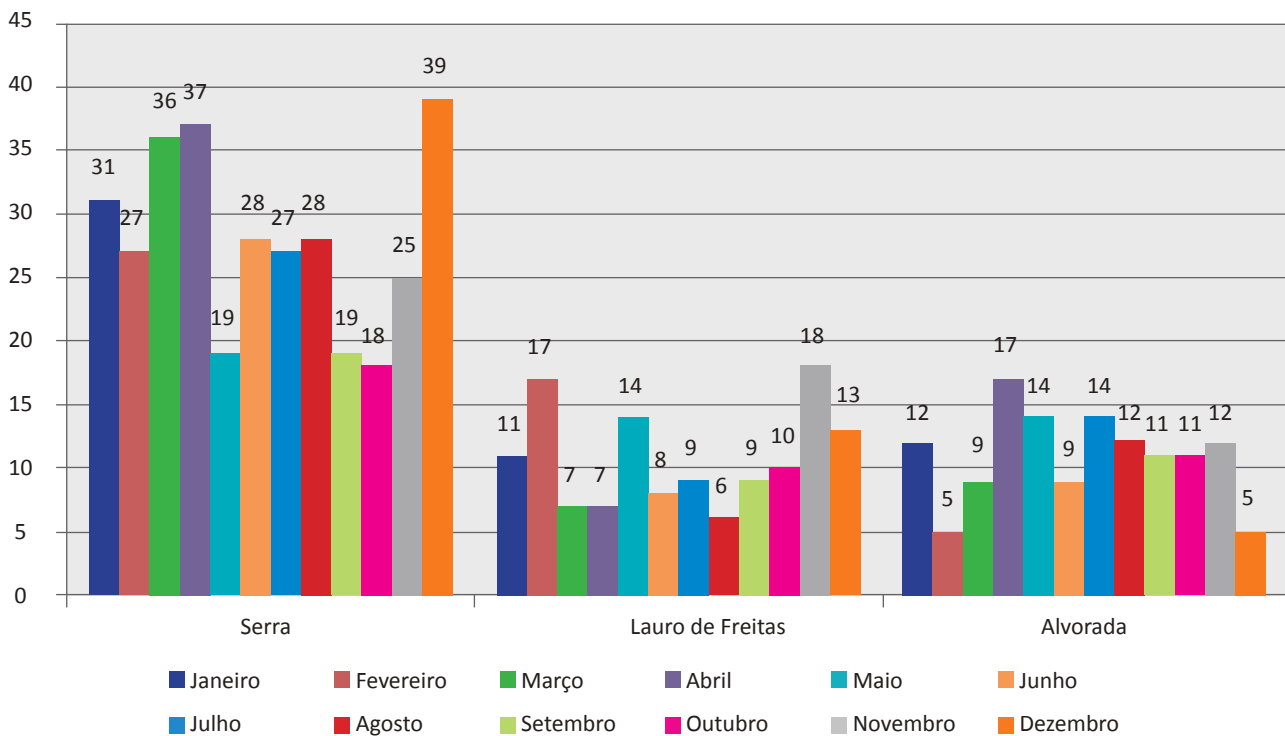
Tabela 1 – Ocorrências de homicídios, número de vítimas e taxas de vitimização. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.

	Serra	Lauro de Freitas	Alvorada
Ocorrências	334	129	131
Vítimas	344	139	139
Taxa de vitimização (por 100 mil hab.)	81,4	81,3	70,4

Fonte: GEAC (ES), SIAP (BA) e Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).
 Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

A distribuição dos homicídios ao longo dos meses de 2012 mostrou-se diversa para cada município. Em Serra, houve concentração de casos em março, abril e dezembro; nos outros meses, houve certa regularidade no número de ocorrências, que oscilaram entre 20 e 30 casos. Lauro de Freitas apresentou picos de casos em fevereiro, maio e novembro. Já em Alvorada os meses de abril, maio e julho apresentaram os maiores números de ocorrências, enquanto fevereiro e dezembro registraram cinco ocorrências cada um. Não foi possível identificar quais fatores provocaram a concentração das ocorrências em alguns meses.

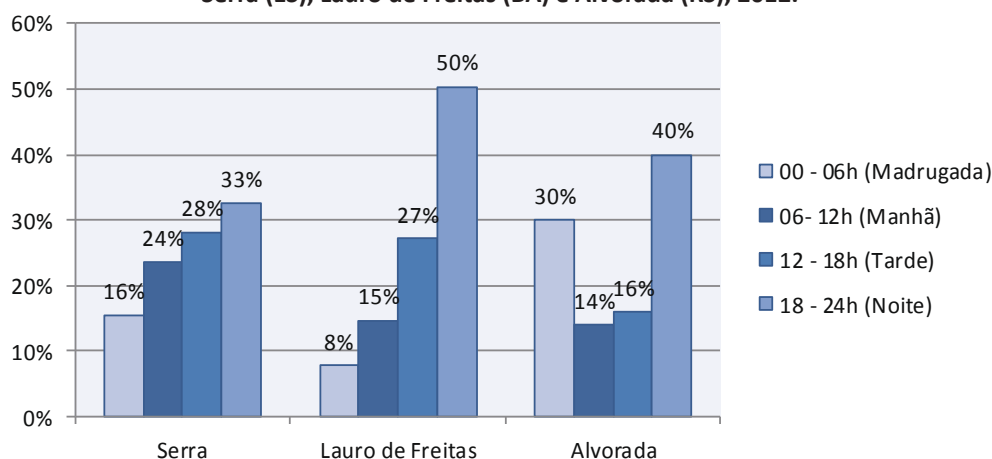
Gráfico 1 – Número mensal de ocorrências de homicídios. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.



Fonte: GEAC (ES), SIAP (BA) e Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).
 Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Com relação ao dia da semana, os três municípios analisados apresentaram concentração de casos nos finais da semana e mais da metade dos casos aconteceu entre sexta-feira e domingo. Também é evidente o maior número de homicídios no período noturno, sendo que em Serra e Lauro de Freitas a distribuição das ocorrências mostra haver mais mortes nos períodos da tarde e da noite, enquanto em Alvorada os períodos com maior número de registros são noite e madrugada.

Gráfico 2 – Distribuição das ocorrências de homicídios, por período do dia. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.



Fonte: GEAC (ES), SIAP (BA) e Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).
Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Quanto ao instrumento utilizado para a prática do homicídio, é significativo o percentual de mortes cometidas com armas de fogo: 86%, em Serra, e 88%, em Lauro de Freitas e em Alvorada. Na sequência aparecem as armas brancas, porém com percentual menos significativo: 9% dos casos, em Serra, e 5%, em Lauro de Freitas e Alvorada. Mortes provocadas por outros meios (como asfixia e espancamento) são pouco frequentes nas três cidades.

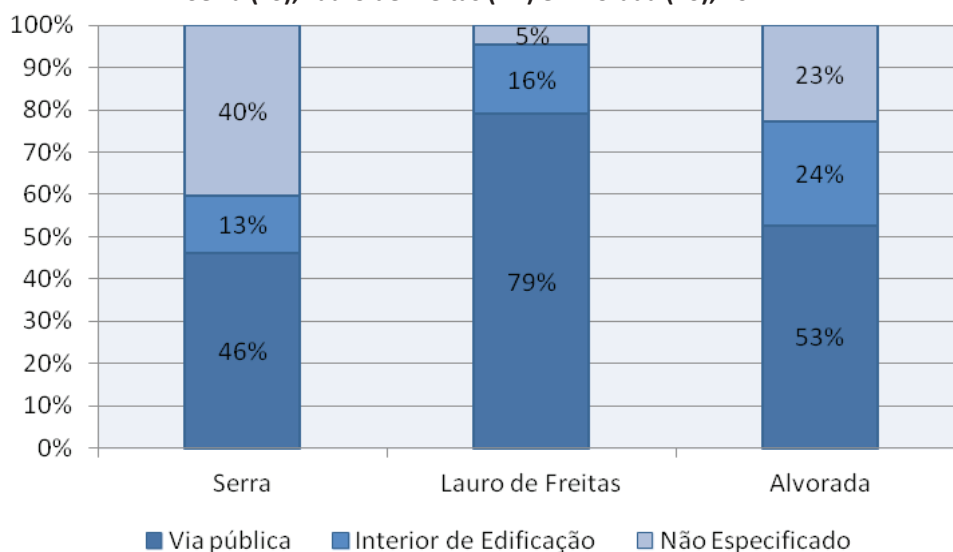
Tabela 2 – Número e distribuição das ocorrências de homicídios, segundo meios ou instrumentos utilizados para a prática do homicídio. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.

	Serra		Lauro de Freitas		Alvorada	
	N. Absoluto	Percentual	N. Absoluto	Percentual	N. Absoluto	Percentual
Arma Branca	30	9%	6	5%	6	5%
Arma de Fogo	286	86%	113	88%	115	88%
Asfixia	3	1%	-	-	-	-
Espancamento	3	1%	2	2%	1	1%
Instrumento Contundente	8	2%	3	2%	2	2%
Não Identificado	4	1%	5	4%	7	5%
TOTAL	337	100%	129	100%	131	100%

Fonte: GEAC (ES), SIAP (BA) e Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).
Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Já em relação ao tipo de local onde o crime aconteceu, predominam ocorrências em vias públicas: 79%, em Lauro de Freitas, e 53%, em Alvorada. De Serra só se obtiveram informações para parte dos casos, pois havia problemas de preenchimento no banco de dados fornecido. Ainda assim, é relevante o volume de homicídios ocorridos em vias públicas (46% dos dados que apresentaram algum tipo de informação sobre o local do homicídio).

Gráfico 3 – Distribuição das ocorrências de homicídios, por tipo de local da ocorrência. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.



Fonte: DHPP (ES), SIAP (BA) e Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).

Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Sobre as motivações para os homicídios, como em nenhuma cidade foi identificada a existência de uma classificação sobre esta informação, a pesquisa desenvolveu um critério que se pautou em dois tipos de dados: (a) leitura prévia dos históricos de todos os registros de homicídios dolosos das três cidades; (b) revisão bibliográfica sobre os formatos de classificação adotados em outros estudos (ESTELLITA *et al.*, 2013; SOU DA PAZ, 2013b).

O modelo aplicado às três localidades buscou caracterizar os fatores apresentados como justificativa para o cometimento do crime conforme a descrição apresentada no histórico da ocorrência registrada, numa tentativa de captar da forma mais padronizada possível as diferentes dinâmicas criminais apontadas pelos registros policiais.

Para esta pesquisa, foram especificadas oito categorias de circunstâncias que poderiam ser identificadas no primeiro registro: (a) **discussão**, ocorrências nas quais houve algum tipo de conflito entre conhecidos, vizinhos, familiares, colegas de trabalho, pessoas no trânsito ou qualquer situação de discussão decorrente de um motivo aleatório e inesperado; (b) **conflito de casal**, casos que descreviam situação de desentendimento entre duas pessoas com relação afetiva (atual ou prévia) e que serviu de justificativa para a prática do crime; (c) **cobrança de dívida**, homicídios motivados por empréstimos não pagos, compras de bens, etc.; (d) **queima de arquivo**, casos em que testemunhas de crimes ou informantes foram executados; (e) **tráfico de drogas**, ocorrências em que a motivação do crime estava vinculada à dinâmica do tráfico de drogas (cobrança de dívida entre traficantes e usuários, disputa pelos pontos de comercialização dos entorpecentes); (f) **encontro de cadáver**, situações em que um corpo foi localizado depois de decorrido tempo razoável da morte e por este motivo não havia informações sobre a dinâmica do crime; (g) **vingança**, homicídios praticados com vista ao restabelecimento da situação de igualdade entre autor e vítima, sendo algumas vezes justificado como “defesa da honra”; (h) **linchamento**, crime cometido por um grupo de pessoas com o intuito de punir um indivíduo supostamente transgressor.

Também foi possível identificar que muitos dos casos analisados não apresentavam informação sobre a dinâmica do crime. Por esse motivo, incluíram-se mais duas categorias: homicídio **desconhecido** e homicídio **desconhecido com indício de execução**. A primeira categoria compreendeu casos nos quais não foi possível extrair qualquer tipo de informação sobre a dinâmica do homicídio, dada a limitação das descrições dos registros policiais; já a segunda categoria correspondeu a casos nos

quais a única informação dizia respeito à nítida intenção de matar, com uma abordagem direta ou de surpresa da vítima.

Observou-se nas três cidades analisadas um expressivo volume de casos sem informação sobre a motivação do crime durante o primeiro registro da ocorrência – 88%, em Serra, e 91%, em Lauro de Freitas e Alvorada. Em Serra houve mais casos que apontam indícios de execução.

Tabela 3 – Número de ocorrências de homicídios, por motivações/circunstâncias dos homicídios. Serra (ES), 2012.

Motivação/Circunstância	n. Absoluto	Percentual
Desconhecido	90	45%
Desconhecido com indício de execução	85	43%
Conflito de casal	6	3%
Discussão	6	3%
Encontro de cadáver	5	3%
Vingança	5	3%
Tráfico de drogas	2	1%
Queima de arquivo	1	1%
TOTAL	200	100%

Fonte: DHPP (ES).

Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Em Lauro de Freitas, 74% dos casos tinham motivação desconhecida, 17% tinham motivação desconhecida com indícios de execução e 3% referiam-se a encontros de cadáver. Discussões foram apontadas em apenas 2% dos registros iniciais das ocorrências e os conflitos de casal compunham 1% do universo.

Tabela 4 – Número de ocorrências de homicídios, por motivações/circunstâncias dos homicídios. Lauro de Freitas (BA), 2012.

Motivação/Circunstância	n. Absoluto	Percentual
Desconhecido	96	74%
Desconhecido com indício de execução	22	17%
Encontro de cadáver	4	3%
Discussão	3	2%
Vingança	2	2%
Cobrança de dívida	1	1%
Conflito de casal	1	1%
TOTAL	129	100%

Fonte: SIAP (BA).

Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Em Alvorada também foi verificado que a maioria dos casos tinha motivação desconhecida (63% do total analisado), sendo que em 28% dos homicídios a motivação era desconhecida com indícios de execução. Apenas 3% dos registros iniciais das ocorrências fizeram referência a casos de discussão, enquanto 2% dos casos apontavam homicídios relacionados ao tráfico, vinganças e encontro de cadáver.

Tabela 5 – Número de ocorrências de homicídios, por motivações/circunstâncias dos homicídios. Alvorada (RS), 2012.

Motivação/Circunstância	n. Absoluto	Percentual
Desconhecido	82	63%
Desconhecido com indício de execução	37	28%
Discussão	4	3%
Tráfico	2	2%
Vingança	2	2%
Encontro de cadáver	2	2%
Conflito de casal	1	1%
Linchamento	1	1%
TOTAL	131	100%

Fonte: Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).

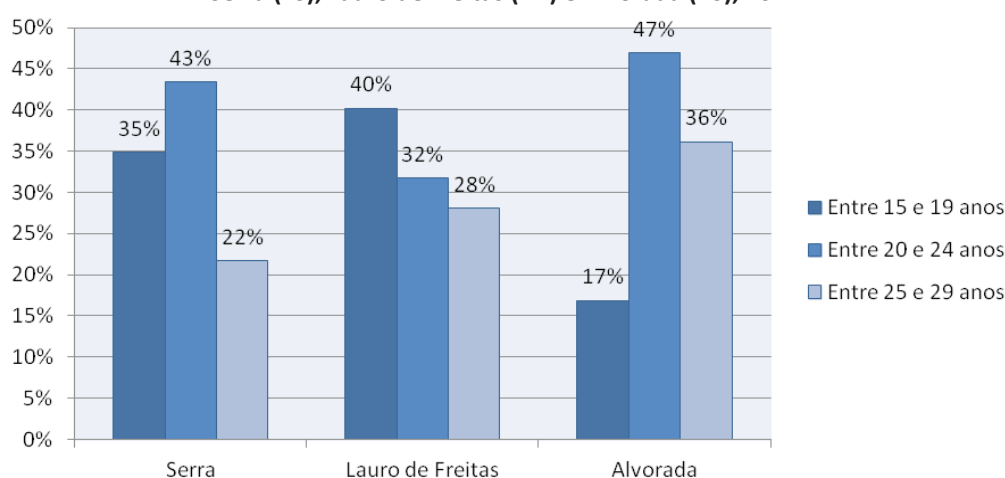
Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Diante do exposto, a falta de informações sobre a motivação no primeiro registro da ocorrência é um dos desafios para os trabalhos de investigação dos homicídios, já que os registros iniciais apresentam pouca informação descritiva sobre os casos e contribuem pouco para o estabelecimento de linhas investigativas.

Parece que essa escassez de informações condiz com o baixo número de ocorrências que tiveram um autor identificado já no primeiro atendimento, visto que apenas 22 casos que apresentaram informações sobre os autores dos homicídios durante o primeiro registro da ocorrência em Serra e Lauro de Freitas. Já os dados de Alvorada advêm de um cruzamento de fontes, Boletins de Ocorrências e dados dos inquéritos sistematizados no Consultas Integradas,⁸ de modo que não foi possível inferir se essas informações tratavam sobre o universo dos autores identificados ao longo do atendimento às ocorrências de homicídios ou a uma amostra de casos.

O perfil das vítimas mostrou-se bastante similar nas três cidades, predominando jovens (58% em Serra, 60% em Lauro de Freitas e em Alvorada) e do sexo masculino (90% em Serra, 93% em Lauro de Freitas e 95% em Alvorada). Apesar dessa significativa participação de vítimas jovens nas três cidades, houve concentração na faixa etária de 20 a 24 anos, em Serra e Alvorada, e de 15 a 19 anos, em Lauro de Freitas.

Gráfico 4 - Distribuição das vítimas jovens de homicídios, por faixa etária. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.



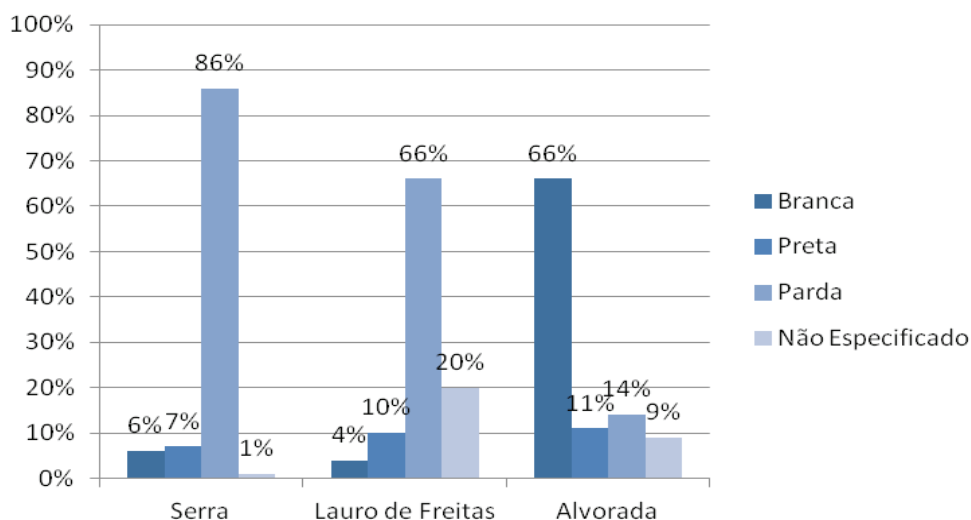
Fonte: GEAC (ES), SIAP (BA), Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).

Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

⁸ Sistema estadual que reúne ocorrências da Brigada Militar e da Polícia Civil em uma plataforma integrada de acesso. Os dados oficiais partem desse sistema.

Com relação à raça/cor das vítimas, predominaram em Serra e Lauro de Freitas vítimas pardas, já em Alvorada, dadas as características demográficas do município, a maior frequência correspondeu às vítimas brancas.

Gráfico 5 – Distribuição das vítimas de homicídios, por raça/cor. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.



Fonte: GEAC (ES), SIAP (BA), Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).
Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

3.2 FLUXO DE REGISTRO E ATENDIMENTO

Concluída a caracterização das ocorrências de homicídios registrados em 2012, mostrou-se necessário identificar o fluxo de atendimento inicial às ocorrências, desde a forma com que os crimes são comunicados à polícia, o repasse de informações entre as equipes, até o comparecimento ao local do homicídio e a posterior instauração do inquérito policial. Esta etapa de pesquisa teve como principal intuito compreender o contexto em que alguns dos documentos são solicitados e confeccionados e a forma com que as informações coletadas durante a fase de investigação preliminar são levantadas e compartilhadas entre os profissionais alocados no atendimento aos homicídios.

O pressuposto adotado teve como referência o estudo de Costa (2013), que aponta que aspectos demográficos, situacionais e organizacionais (como a estrutura da polícia e os procedimentos de investigação existentes) podem interferir nas decisões pela investigação e no desempenho destas. Identificar os procedimentos adotados em cada uma das cidades e os documentos produzidos durante a etapa inicial de atendimento a uma ocorrência mostrou-se importante para orientar a análise dos inquéritos policiais, possibilitando melhor compreensão sobre a fonte das informações, suas limitações e propósitos.

Assim, apesar de haver similaridades nas características socioeconômicas e demográficas entre os municípios, a estrutura interna das polícias e a existência de políticas estaduais de Segurança Pública interferem no formato de investigação de cada localidade e, por tal motivo, precisam ser considerados.

Além disso, a verificação das características dos homicídios revelou que em todas as cidades analisadas faltam informações sobre a motivação do crime ou sobre sua autoria no primeiro registro da ocorrência. Esses dados reiteram a importância da investigação para a elucidação dos crimes e demonstram a existência de desafios para a realização dos trabalhos de investigação.

3.2.1 Serra (ES)

A porta de entrada para o registro e atendimento a um homicídio na Grande Vitória é o Centro Integrado Operacional de Defesa Social (Ciodes). O Ciodes compreende uma central telefônica que atende aos chamados emergenciais direcionados às Polícias Militar e Civil e ao Corpo de Bombeiros, concentrando equipes das três instituições e que são responsáveis pelo atendimento ao chamado, registro da ocorrência e despacho das equipes de atendimento ao local.

A população aciona o Ciodes via 190, e então uma equipe de *call center* situada dentro do Centro recebe as primeiras informações sobre o suposto crime e realiza um filtro dos chamados, classificando-os de acordo com sua prioridade de atendimento. Os operadores geram um Boletim de Chamado e repassam as informações para a equipe da Polícia Militar.

A equipe da PM alocada deve então informar a viatura mais próxima da área onde teria ocorrido o crime, solicitando que esses policiais compareçam ao local e verifiquem a informação. Quando confirmada a ocorrência de homicídio, a informação é repassada à equipe do Ciodes para que o atendimento tenha sequência. Enquanto isso, a viatura da PM presente no local do homicídio deve preservar a cena do crime.

Ainda no ambiente do Ciodes, as Polícias Civil e Técnico-Científica são encaminhadas para realizar o primeiro atendimento e, uma vez definidas as equipes e os procedimentos a serem realizados, o Boletim de Atendimento é registrado.

Encerrado os despachos de equipes, termina o primeiro ciclo de atendimento, cabendo ao Ciodes apenas o registro de um Boletim Unificado com as principais informações coletadas durante toda essa etapa.

No âmbito da Polícia Civil, a equipe acionada para comparecimento ao local do crime e realização do primeiro atendimento pertence ao plantão da Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP). O plantão da DHPP é composto por seis equipes rotativas que possuem, em média, seis investigadores e um delegado. Essa equipe é responsável pelo atendimento de local de crime em toda a Grande Vitória, o que engloba os municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Em geral, a equipe de atendimento local levanta informações sobre o perfil da vítima, seu possível envolvimento com o tráfico de drogas ou atividades ilícitas, a existência de algum desentendimento ou inimizade que possa ter relação com o crime. Também procede ao levantamento de informações sobre parentes da vítima, à identificação de possíveis testemunhas ou de um suposto autor e verifica a existência de câmeras de monitoramento que possam conter imagens sobre o momento do crime. Essas informações, quando coletadas, devem ser anotadas pelos investigadores e formalizadas em um Relatório de Atendimento ao Local do Crime (Ralc), documento posteriormente repassado à autoridade policial responsável pela investigação do homicídio.

No que diz respeito ao atendimento realizado pela Polícia Técnico-Científica, uma vez informada do crime pelo Ciodes, a equipe de atendimento formada por um perito criminal e um perito papiloscópico deve se deslocar até o local para iniciar as atividades de perícia. Se o local do crime foi preservado de forma adequada, a equipe realiza o Exame de Local de Homicídio e formaliza os resultados em um laudo. Esse documento deve incluir informações sobre a perícia fotográfica e dados sobre o ambiente onde ocorreu o crime (características, tipo de objetos encontrados, etc.), e posteriormente é encaminhado à autoridade policial responsável pela investigação do caso.

Quando todos os procedimentos de investigação preliminar (realizados pela equipe do plantão da DHPP) e de perícia de local do crime (realizados pela Polícia Técnico-Científica) são concluídos, o corpo da vítima é removido. Nesse momento, aciona-se o serviço de remoção de cadáver e providencia-se o encaminhamento do corpo ao Departamento Médico Legal (DML), onde são realizados o exame cadavérico e a coleta de materiais a serem utilizados em perícias complementares (como o exame de DNA, exame toxicológico e a retirada de projéteis do corpo da vítima e encaminhamento ao exame de balística).

Encerrados esses procedimentos e feito o exame cadavérico, se a vítima tiver sido identificada, um familiar deve apresentar os documentos da vítima para que seja providenciada a liberação do corpo para o sepultamento.

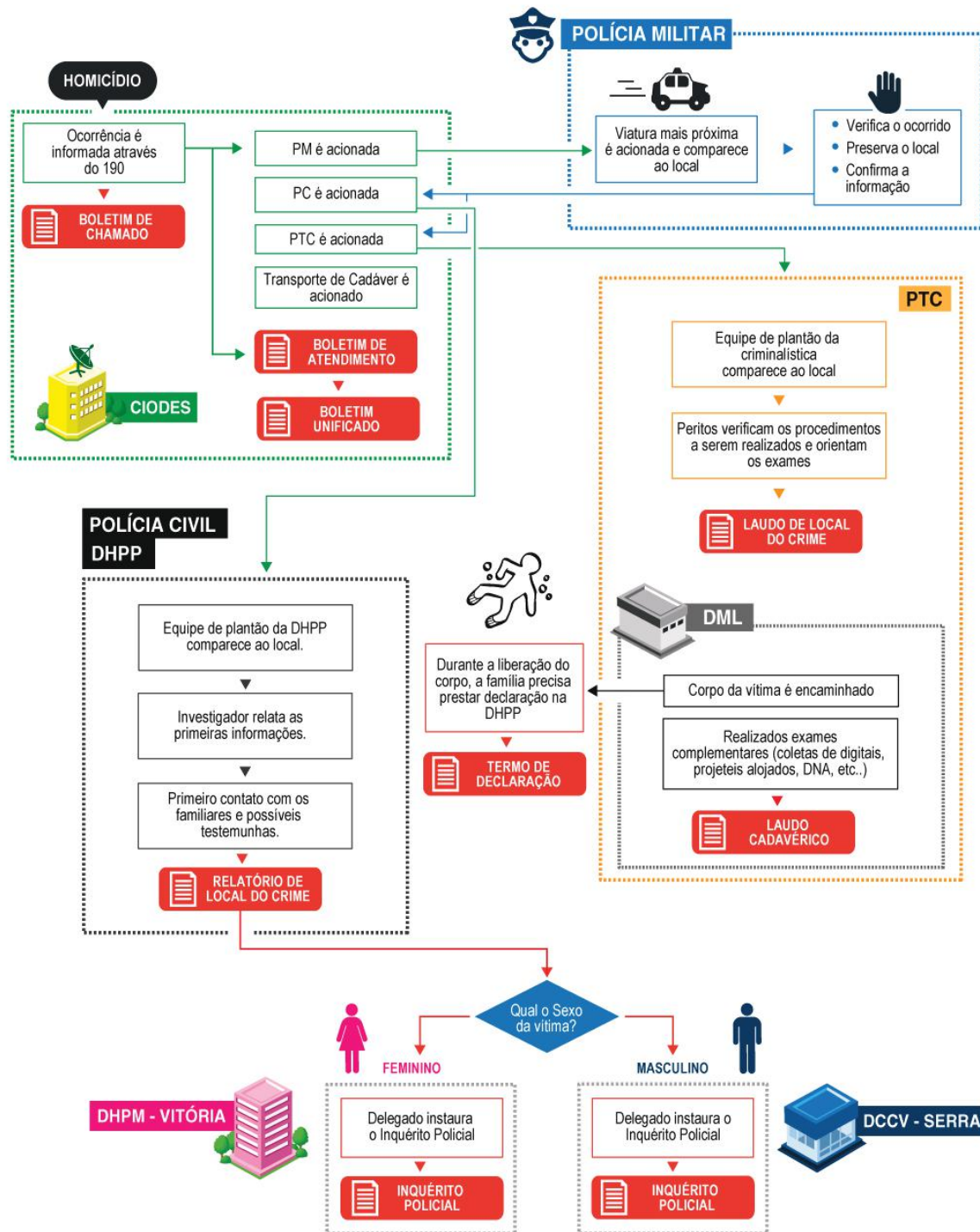
Como parte do processo de liberação do corpo, um familiar deve comparecer à DHPP e prestar declaração formal na presença do delegado do plantão, apresentando informações sobre a vítima, sua vida pregressa e possíveis fatores que podem ter motivado o crime. Essa declaração é incluída no documento de liberação do corpo e remetida ao delegado responsável pela investigação do homicídio, podendo ser incluída nos autos do Inquérito Policial.

O encerramento dessa última etapa significa também o fim do fluxo de primeiro atendimento. A partir desse momento o trabalho a ser realizado está diretamente relacionado à investigação do crime e depende, portanto, das ações estabelecidas pela autoridade policial responsável pela condução do inquérito policial.

No caso de Serra (e demais municípios da Grande Vitória), se a vítima é do sexo feminino, a investigação sobre o crime deve ser conduzida pela Delegacia de Homicídios e Proteção à Mulher (DHPM), situada em Vitória e responsável pela investigação de todos os crimes consumados na região. Caso a vítima seja do sexo masculino, a investigação é repassada à Delegacia de Crimes Contra a Vida de Serra (DCCV), ficando o processo de investigação alocado no município da ocorrência.

Ilustração 1 – Fluxo de atendimento a uma ocorrência de homicídio. Serra (ES), 2012.

FLUXO DE ATENDIMENTO A UMA OCORRÊNCIA DE HOMICÍDIO - MUNICÍPIO DE SERRA (ES)



- LISTA DE SIGLAS**
- CIODES: Centro Integrado Operacional de Defesa Social / DCCV: Delegacia de Crimes Contra a Vida / PTC: Polícia Técnico Científica
 - DHPM: Delegacia de Homicídio e Proteção à Mulher / DHPP: Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa
 - DML: Departamento Médico Legal / PM: Polícia Militar / PC: Polícia Civil

Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

3.2.2 Lauro de Freitas (BA)

A primeira comunicação sobre uma ocorrência de homicídio em Lauro de Freitas é feita por meio do telefone de emergência da Polícia Militar, o 190. Sempre que um cidadão presencia um crime ou ouve algum tipo de informação sobre uma ocorrência criminal ele é orientado a realizar esse chamado, momento em que sua denúncia é repassada à equipe da Superintendência de Telecomunicações (STelecom), por meio da Central Única de Telecomunicações (Centel). A Centel congrega em um mesmo espaço o atendimento telefônico emergencial da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros e da Polícia Técnica, sendo responsável pela comunicação dos chamados às diferentes instituições.

Quando uma ocorrência criminal é informada à STelecom, uma equipe de call center providencia o registro das primeiras informações sobre o suposto crime e repassa os dados para a equipe da Polícia Militar (PM). A PM, por sua vez, faz contato com a viatura mais próxima do local do crime para que esta verifique a veracidade das informações. Se a PM constata que de fato houve um homicídio, a informação é então repassada à STelecom para que os demais despachos sejam feitos. Enquanto isso, a equipe da PM presente na cena do crime deve permanecer no local, garantindo sua preservação.

A STelecom então comunica à Polícia Civil e ao Departamento de Polícia Técnica (DPT) sobre o crime, garantindo assim a continuidade do atendimento. Cabe à Polícia Civil identificar qual equipe deve ser acionada a comparecer ao local do crime, enquanto o DPT permanece em alerta, aguardando a realização de um chamado oficial da Polícia Civil presente no local informando sobre a necessidade de remoção do corpo da vítima e realização de algum trabalho de perícia.

De modo geral, não há em Lauro de Freitas um formato padrão de atendimento ao local do crime, cabendo à delegacia responsável pela investigação do crime a definição dos procedimentos e das equipes deslocadas. Além disso, as ocorrências de homicídios são investigadas pelas Delegacias Distritais do município, que funcionam em horário comercial (de segunda a sexta-feira, das 8h às 18h). Quando um homicídio ocorre aos finais de semana ou feriados ou no período noturno, o atendimento ao local do crime precisa ser feito por uma equipe de plantão, que não é vinculada à delegacia distrital.

Por esse motivo, quando a Polícia Civil é informada sobre a ocorrência de um homicídio e precisa deslocar uma equipe para atendimento ao local, duas equipes podem ser acionadas: a da Delegacia Distrital mais próxima ao local do homicídio, caso o atendimento seja em horário comercial; ou uma equipe de plantão, denominada Serviço de Investigação de Local de Crime de Homicídio (SILCH), que atende exclusivamente os locais de homicídios ocorridos na Região Metropolitana de Salvador em horário não comercial.

A equipe do SILCH está localizada na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Deam) no município de Camaçari e realiza o atendimento em toda a Região Metropolitana de Salvador, exceto a capital. A equipe do SILCH não tem relação com a Deam, e situa-se no mesmo prédio somente por uma questão estratégica, já que se trata de uma região mais central, o que facilita o despacho das equipes para o atendimento em diferentes municípios.

Quando o atendimento é realizado pelo SILCH, a equipe encaminhada ao local do homicídio é composta por investigadores e um delegado. Essa equipe tem a responsabilidade de coletar as principais informações sobre a ocorrência, realizar o primeiro contato com os familiares da vítima e

identificar testemunhas, e ao final do atendimento deve formalizar todo o conteúdo da investigação em um Relatório de Atendimento, documento que é entregue à delegacia distrital responsável pela investigação do caso para que o Boletim de Ocorrência seja registrado e o inquérito policial, instaurado. O Relatório do SILCH é importante não só porque constitui o único meio de informar a delegacia responsável pela investigação sobre as principais informações do crime, mas também porque o registro da ocorrência é feito com base nele.

Quando o primeiro atendimento é realizado diretamente pela delegacia distrital, a equipe de investigação e o delegado que comparecem ao local pertencem à delegacia, que depois conduz a investigação do homicídio, não sendo necessária a formalização de um Relatório de Atendimento. Nesse tipo de atendimento, o registro do Boletim de Ocorrência pode ser feito imediatamente, já que a autoridade responsável pelo caso encontra-se no local, não sendo necessário qualquer tipo de repasse de informações.

Outro ponto que precisa ser ressaltado diz respeito à importância da figura do delegado durante o atendimento, independentemente se o trabalho é realizado pela equipe do SILCH ou pela delegacia distrital. O delegado é a autoridade que preside o inquérito e, por tal motivo, é sua responsabilidade direta orientar os trabalhos dos investigadores e acionar as equipes de perícia, solicitando sua presença ao local do crime. A perícia só pode se deslocar ao local do homicídio e realizar suas atividades mediante a expedição de guias assinadas pela autoridade policial, autorizando a remoção do cadáver e a realização de procedimentos de perícia em local de morte violenta. Somente após a formalização desses pedidos a equipe da Polícia Científica pode acionar o serviço de transporte para remover o corpo da vítima, que é encaminhado ao Instituto Médico Legal (IML) Nina Rodrigues.

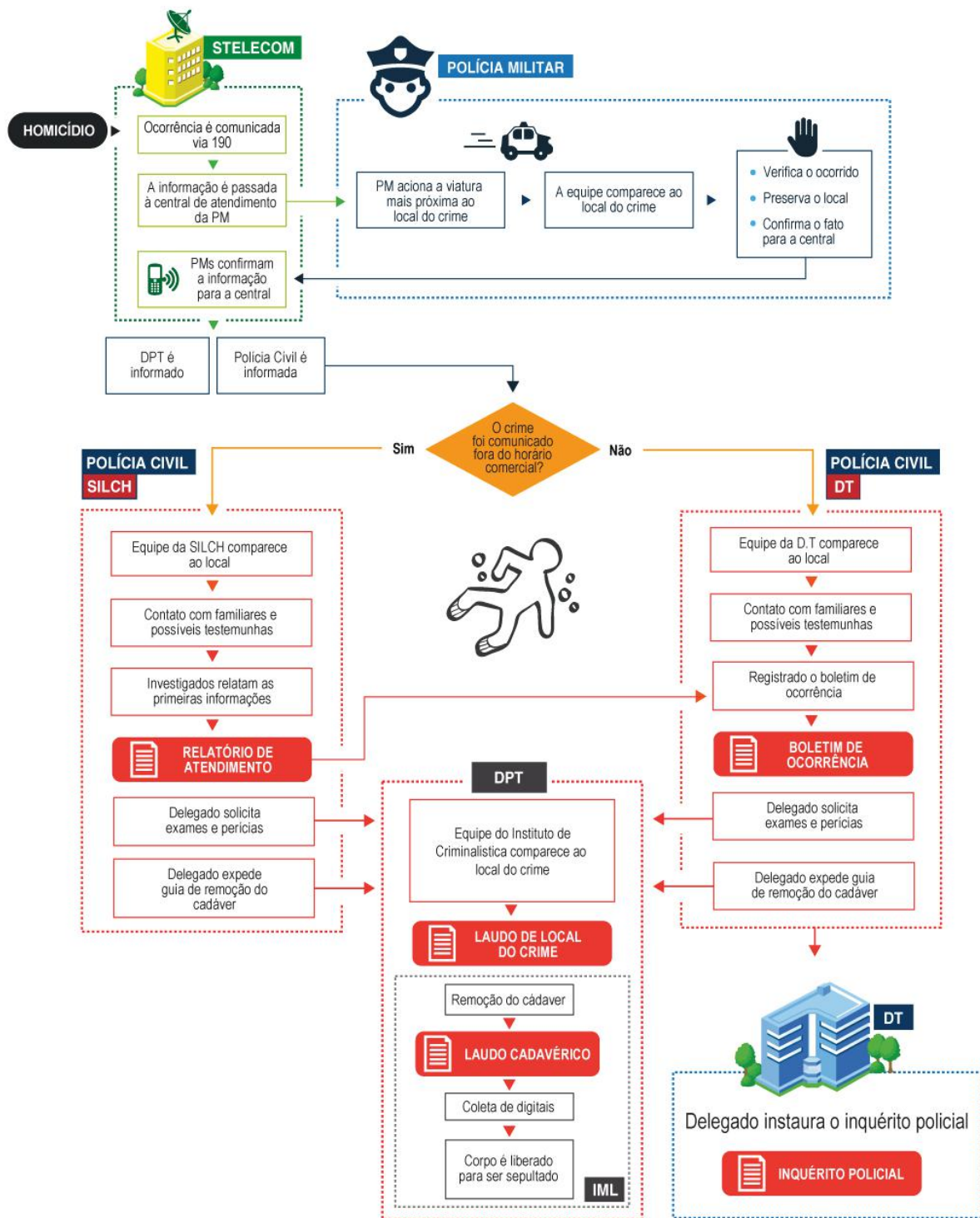
Uma vez no IML, independentemente de a vítima já ter sido identificada por outras vias (apresentação de documentos, reconhecimento por familiares, etc.), é realizado um procedimento de coleta de impressões digitais para a confirmação da identidade do cadáver. O material coletado é então encaminhado ao Instituto Pedro Melo, onde se confirma a identidade por meio da comparação das digitais do cadáver com as do documento de identidade oficial. Só depois de concluída essa etapa os exames de necropsia são realizados e o Laudo Cadavérico, formalizado.

Em Lauro de Freitas, os resultados de exames complementares realizados a partir de materiais coletados no corpo da vítima são apresentados dentro do próprio Laudo Cadavérico, não constituindo um novo laudo. Assim, se por algum motivo são feitos exames toxicológicos ou de comparação entre projéteis coletados no corpo da vítima com algum armamento apreendido, mesmo que a equipe responsável por esses exames pertença a outro instituto de perícia, os resultados das análises são incluídos em um único documento a ser encaminhado à autoridade responsável pela investigação do caso.

Concluída a etapa de análise cadavérica, o corpo é então liberado por um familiar para que este providencie o registro da Certidão de Óbito e os procedimentos de sepultamento.

A conclusão das análises periciais, a liberação do corpo e a formalização do registro da ocorrência encerram os procedimentos de atendimento ao local de homicídio, cabendo aos delegados distritais a instauração do inquérito e determinação das etapas seguintes do trabalho de investigação.

FLUXO DE ATENDIMENTO A UMA OCORRÊNCIA DE HOMICÍDIO - MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS (BA)



LISTA DE SIGLAS

STelecom: Superintendência de Telecomunicações / **SILCH:** Serviço de Investigação em Local de Crime de Homicídios / **IML:** Instituto Médico Legal / **DPT:** Departamento de Polícia Técnica / **PM:** Polícia Militar / **DT:** Delegacia Territorial

Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

3.2.3 Alvorada (RS)

O primeiro atendimento de uma ocorrência de homicídio em Alvorada é, por regra, realizado pela Brigada Militar. Essa agência pode ser acionada de três formas: (a) chamado emergencial ao telefone 190, cabendo às equipes da Sala de Operações ou Sala de Rádio o despacho de uma viatura ao local indicado; (b) contato direto entre populares e o efetivo policial que realiza o patrulhamento nas proximidades do local do crime; (c) contato de populares que informam traslado da vítima para o hospital, com o apoio de familiares, vizinhos ou mesmo pelo Samu.

Uma vez no local do crime, a Brigada Militar verifica a veracidade das informações e procede ao isolamento do local, já identificando, eventualmente, potenciais testemunhas e vestígios. Depois disso, a equipe da Brigada aciona via telefone a Delegacia de Pronto-Atendimento da Polícia Civil (DPPA) para que esta inicie o atendimento à ocorrência.

A DPPA funciona 24 horas por dia, o que permite que sempre haja uma equipe apta a iniciar os procedimentos de atendimento. Ademais, cabe à DPPA o contato com a equipe de investigação volante da Delegacia Especializada de Homicídios, normalmente formada por dois investigadores em regime de plantão, e com a equipe volante da Polícia Civil, que atua em todas as modalidades de delitos nas circunscrições das cidades de Alvorada e Viamão. Essas equipes realizam o atendimento ao local e, apesar de ser recomendada a presença do Delegado Titular da Especializada de Homicídios, geralmente, o atendimento se limita à presença dos investigadores das equipes mencionadas.

Também durante o primeiro atendimento aciona-se a equipe de perícia para que inicie os trabalhos no local. Quem aciona o Instituto Geral de Perícias (IGP) é a própria DPPA. A DPPA contata o Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (Ciosp), atualmente denominado Centro Integrado de Comando e Controle, que se localiza na sede da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (SSP/RS), para que proceda ao despacho da perícia.

Já na cena do crime, a equipe de investigação volante é então responsável pelo primeiro levantamento de informações sobre a ocorrência, e ao final do atendimento formaliza um Relatório de Local do Crime, especificando os dados disponíveis para, a partir dos relatos de eventuais testemunhas, determinar as circunstâncias do crime, o perfil da vítima, as motivações para a prática do delito, entre outros aspectos importantes para iniciar o trabalho de investigação.

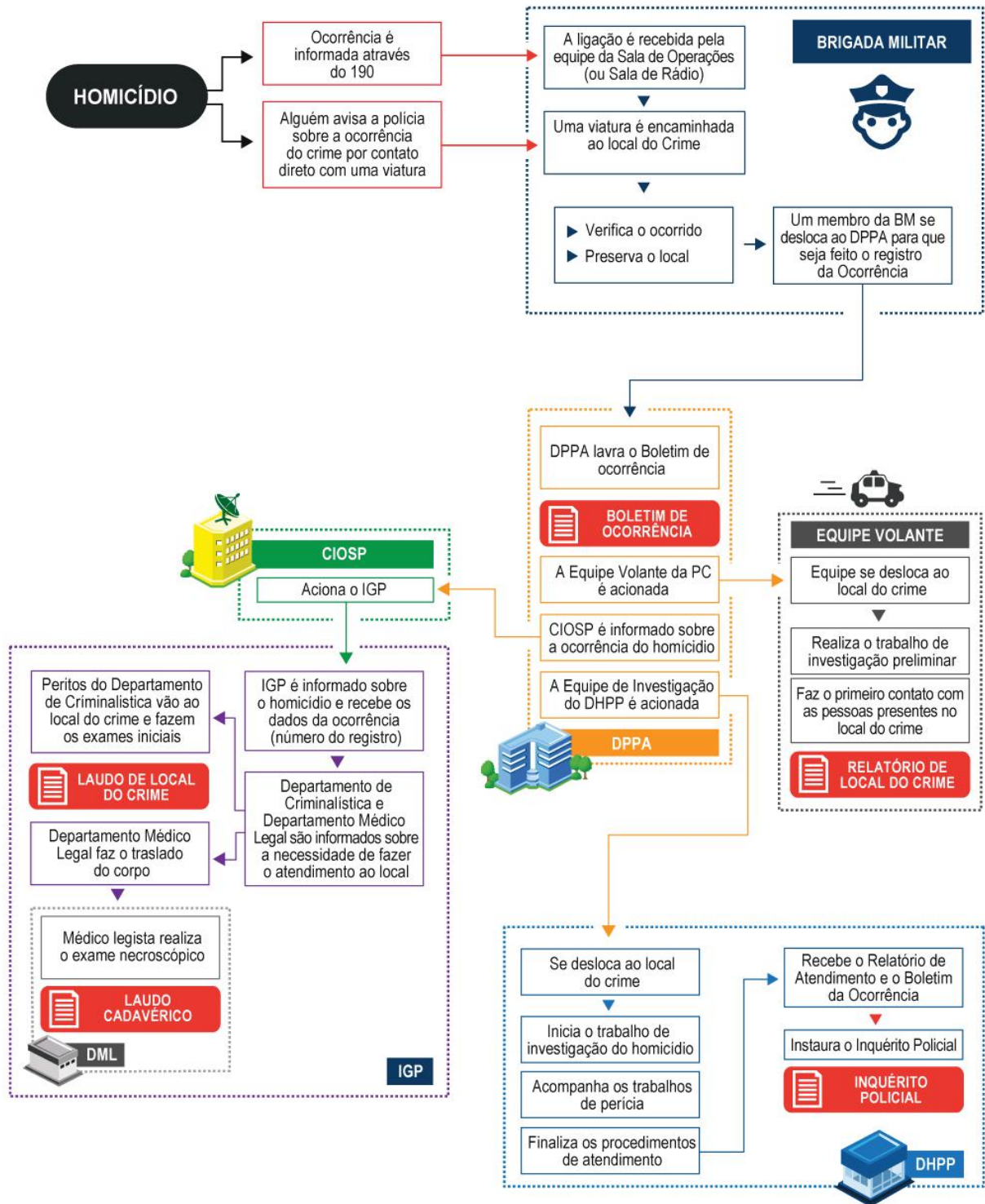
Quanto aos trabalhos da perícia, na maioria das vezes, comparecem ao local do crime peritos do Departamento de Criminalística e do Departamento Médico Legal, com equipe composta por um fotógrafo, um perito criminal, um papiloscopista e um motorista. Em geral, os peritos do Departamento de Criminalística são os responsáveis pela elaboração do laudo pericial do local do crime, dos exames papiloscópicos, residuográficos, da arma do crime, quando existente, entre outros solicitados pela autoridade policial, a depender da complexidade do homicídio em questão e dos vestígios coletados na cena do crime. Já o Departamento Médico Legal é o ator encarregado pela remoção do corpo, elaboração do exame de necropsia e produção do atestado de óbito.

Quando o trabalho pericial e de investigação em local do crime são concluídos, a guarnição da Brigada Militar responsável pelo primeiro atendimento à ocorrência se desloca à DPPA para que seja lavrado o Boletim de Ocorrência (BO). Aqui, cabe ressaltar que é responsabilidade da primeira agência de segurança a chegar ao local do crime a formalização do processamento da ocorrência na Polícia Judiciária.

O B.O. produzido pela Brigada Militar e lavrado pela Polícia Civil (DPPA) é encaminhado para a Delegacia Especializada de Homicídios, que também recebe o Relatório do Local do Crime da equipe volante da PC e/ou da DHPP. O inquérito policial é então instaurado e os trabalhos de investigação do homicídio são iniciados.

Ilustração 3 – Fluxo de atendimento a uma ocorrência de homicídio. Alvorada (RS), 2012.

FLUXO DE ATENDIMENTO A UMA OCORRÊNCIA DE HOMICÍDIO - MUNICÍPIO DE ALVORADA (RS)



- LISTA DE SIGLAS**
- DPPA: Delegacia de Pronto Atendimento / CIOSP: Centro Integrado de Operações de Segurança
 - IGP: Instituto Geral de Perícias / PC: Polícia Civil / DHPP: Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa
 - DML: Departamento Médico Legal / BM: Brigada Militar

Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

3.3 O TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS

Uma vez finalizada a etapa inicial de atendimento a uma ocorrência de homicídio, as informações são repassadas às delegacias responsáveis pela instauração dos inquéritos policiais e a fase de investigação se inicia.

Os procedimentos de investigação têm como referência o Código de Processo Penal (CPP). No modelo de persecução criminal adotado no Brasil, a polícia é responsável pela investigação preliminar que resulta na elaboração de um relatório. Esse relatório é encaminhado ao Ministério Público, que pode requerer novas diligências, requerer o arquivamento do inquérito ou formular uma denúncia que, se recebida pelo Juiz, dá início a uma ação penal. Compreender as disposições legais que orientam a realização dos trabalhos de investigação policial é fundamental para uma adequada discussão sobre os modelos vigentes nas cidades analisadas.

O inquérito é uma etapa administrativa, em que, em tese, não estão presentes o contraditório e a ampla defesa, na abrangência prevista para a fase judicial. O CPP determina que cabe à polícia judiciária a apuração das infrações penais ocorridas no âmbito de suas respectivas circunscrições, devendo, para tal, formalizar os procedimentos de investigação em um inquérito policial a ser encaminhado à autoridade judiciária competente.

Como esta pesquisa voltou-se a observação das formas como as diferentes cidades avaliadas lidam com as disposições do Código de Processo Penal na definição dos trâmites cabíveis à etapa de investigação policial, a análise dos procedimentos de investigação de homicídios contemplados por este estudo tece considerações sobre o formato de gestão das investigações em cada uma das delegacias avaliadas e a relação entre os atores envolvidos nos trabalhos de investigação, sejam eles das equipes de perícia ou membros do Ministério Público.

3.3.1 Serra (ES)

Para a análise dos procedimentos de investigação adotados no município de Serra, foram consideradas as informações coletadas em 27 inquéritos policiais, 16 concluídos com identificação de autoria (elucidados) e 11 em que não houve a identificação da autoria do delito (sem elucidação), além de entrevistas com atores incluídos nas atividades de investigação dos homicídios nessa cidade. Ao todo foram realizadas oito entrevistas, com delegados, investigadores, peritos e integrantes do Ministério Público.

Durante a coleta de dados sobre os inquéritos policiais identificou-se que no Espírito Santo o inquérito somente é remetido à autoridade judicial para que esta tome as devidas providências quando há elucidação da autoria. A investigação dos demais casos permanece em aberto, mesmo depois de transcorridos os prazos determinados pelo CPP.⁹ Isso significa que no universo de inquéritos classificados como concluídos não há inquéritos em que não se identificou a autoria e que eventualmente poderiam ser arquivados. Por esse motivo, os casos sem elucidação que compõem a amostra considerada neste estudo compreendem investigações em trâmite nas delegacias.

Em relação à responsabilidade pela investigação dos homicídios, 22 inquéritos policiais consultados foram conduzidos na DCCV de Serra, e cinco referem-se a casos de vítimas mulheres, portanto, sob responsabilidade da DHPM.

⁹ Segundo o Código de Processo Penal, o inquérito policial deve ser concluído no prazo de dez dias quando o indiciado foi preso em flagrante ou está preso preventivamente. Nos demais casos, o prazo para conclusão do inquérito é de 30 dias, com possibilidade de extensão desse prazo quando o caso investigado é de difícil elucidação. A extensão do prazo deve ser concedida por um juiz.

Tabela 6 – Número de inquéritos policiais estudados elucidados e sem elucidação, segundo delegacia. Serra (ES), 2012.

	TOTAL	Situação	
		Elucidados	Sem elucidação
DHPM – Vítimas Mulheres	5	3	2
DCCV – Vítimas Homens	22	13	9
TOTAL	27	16	11

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

A amostra contempla mais inquéritos oriundos do DCCV porque a maior parte das vítimas de homicídios dolosos em Serra em 2012 era do sexo masculino,¹⁰ fato considerado nos critérios metodológicos de pesquisa para garantir que a amostra fosse exemplificativa. Por esse mesmo motivo, há entre os casos sem elucidação nove inquéritos policiais pertencentes à DCCV e dois pertencentes à DHPM, respeitando tal critério.

Quando a investigação é conduzida pela DCCV, o procedimento de instauração do inquérito se dá por meio de uma Portaria e, na mesma data, a emissão de uma Ordem de Serviço detalhando as atividades a serem executadas pelos investigadores, seus prazos e a nomeação da equipe de investigação responsável pela execução dos trabalhos.

Dentro da DCCV existem quatro equipes de investigação, cada uma composta por quatro investigadores e um escrivão. A seleção de uma delas para a investigação do homicídio depende do local onde o crime aconteceu, já que cada equipe fica responsável por uma região do município, havendo uma especialização territorial do trabalho. Isso significa que na delegacia a ação se mostra duplamente especializada: voltada para o atendimento de homicídios e com maior conhecimento da realidade local.

Quando a investigação fica sob responsabilidade da DHPM, os procedimentos são ligeiramente diferentes, já que o Delegado, ao instaurar o inquérito, delimita na Portaria o objeto da investigação e as diligências iniciais que devem ser realizadas, sem que haja uma Ordem de Serviço esmiuçando os procedimentos a cargo da equipe de investigação.

Após a expedição da Portaria, na DHPM, o delegado determina que a equipe de investigação inicie os trabalhos, sem delimitar prazos ou responsáveis. A DHPM se encarrega da investigação dos homicídios de mulheres de toda a Grande Vitória e conta com uma equipe de oito investigadores, um escrivão e um delegado. A divisão das equipes de investigação procura atender às demandas de cada localidade, sendo os oito investigadores divididos em quatro duplas, que atuam em municípios diferentes.

Em ambas as delegacias, uma vez instaurado o inquérito e determinadas as equipes para as diligências, o delegado solicita que alguns documentos produzidos durante o primeiro atendimento à ocorrência sejam anexados aos autos, podendo também determinar quais pessoas devem ser ouvidas e as perícias a serem realizadas.

Quanto às equipes de investigação, após o início dos trabalhos de campo, elas reportam à autoridade policial as atividades realizadas e os resultados dessas ações em relatórios de investigação formalizados em um documento oficial a ser anexado ao inquérito.

É interessante observar que, apesar de os delegados entrevistados apontarem que não há

¹⁰ Eram do sexo masculino 90% das vítimas.

um procedimento formal para a realização das investigações e que suas decisões sobre a condução de tais investigações estão embasadas em experiências pessoais e formação na Academia de Polícia, identificamos que os procedimentos adotados nas duas delegacias analisadas são semelhantes, principalmente no que tange à autonomia dos investigadores e à necessidade de formalização dos procedimentos em relatórios de investigação.

Enquanto a equipe de investigação está na rua realizando os procedimentos determinados pela autoridade policial, os investigadores têm total autonomia para decidir sobre quais procedimentos adotar, desde que realizem o mínimo exigido pela autoridade policial e que reportem todas as informações em relatórios que devem ser juntados aos autos. Segundo o Delegado do DHPM, “o que não está nos autos, não está no mundo”, uma fala que demonstra a preocupação das autoridades de Serra em cumprir as orientações do CPP de reduzir a termo os procedimentos realizados.

Uma vez instaurado o inquérito, em ambas as delegacias analisadas os documentos mais solicitados já pela Portaria são justamente aqueles produzidos durante o primeiro atendimento ao local do crime: cópias dos Relatórios de Atendimento ao Local do Crime, Laudos de Exame Cadavérico (ambos solicitados em 93% dos inquéritos analisados) e Laudo de Local do Crime. Esta informação reitera o desenho do fluxo de atendimento anteriormente apresentado e indica que de fato há um padrão de atendimento e início das investigações na cidade, independentemente da delegacia responsável pela condução do inquérito.

Além disso, foi possível identificar durante a análise documental que em 9 dos 27 inquéritos a Portaria solicita a formalização de termos de declaração e sua juntada ao inquérito.

Constavam dos inquéritos analisados 159 oitivas de testemunhas, com média de seis por inquérito. A maior parte das testemunhas ouvidas conhece a vítima e somente 16% presenciaram o crime, o que também explica o fato de 45% das declarações prestadas trazerem informações sobre o perfil da vítima, seus hábitos e desafetos.

Tabela 7 – Número e proporção das pessoas ouvidas em declarações, segundo relação com o homicídio investigado. Serra (ES), 2012.

	n. Absoluto	Percentual
Presenciou o crime	25	16%
Conhecia a vítima	111	70%
Familiar da vítima	63	40%
Possuía relação com o autor	28	18%
Total de Declarações	159	100%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Tabela 8 – Número e proporção de declarações, segundo tipo de informação apresentada. Serra (ES), 2012.

	n. Absoluto	Percentual
Tratam do perfil da vítima	72	45%
Apontam um possível autor	83	52%
Apontam uma motivação	67	42%
Total de Declarações	159	100%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Um dado interessante sobre um procedimento adotado em Serra para a formalização dos Termos de Declaração diz respeito à possibilidade de que esta seja feita de forma anônima. Isso quer dizer que uma pessoa pode comparecer à delegacia e prestar uma declaração formal sobre um crime sem que seus dados pessoais (identificação e qualificação) sejam anexados ao inquérito, sendo posteriormente remetidos ao Juiz em um envelope lacrado. Essa foi uma forma encontrada pelas autoridades policiais de Serra para estimular as pessoas intimadas a comparecerem à delegacia e apresentarem informações sobre os delitos, pois elas se sentiam inseguras e ameaçadas. Na amostra de inquéritos foram identificados 16 termos de declaração anônima em 10 investigações diferentes, e todas elas traziam algum tipo de informação sobre o possível autor do homicídio.

Quando a oitiva envolve um suposto autor, em geral, utilizam-se termos de declaração, não sendo formalizado um procedimento de interrogatório. Essa é uma diferença meramente formal, mas justificada pelos delegados entrevistados, que defendem que ao interrogar um suspeito isso significaria também seu indiciamento, procedimento que eles preferem deixar para o momento do relatório final do inquérito, quando há mais certeza sobre a autoria do crime.

A análise da amostra de inquéritos concluídos em Serra também apontou que o tempo de tramitação de uma investigação até a conclusão/elucidação do caso foi, em média, de 284 dias. Porém, em seis casos o prazo ultrapassou 400 dias, ou seja, mais que um ano.

Tabela 9 – Número de inquéritos concluídos, segundo tempo de tramitação até elucidação do caso. Serra (ES), 2012.

Tempo de Tramitação	n. Abs.
Até 30 dias	0
De 31 a 60 dias	2
De 61 a 90 dias	0
De 91 a 180 dias	2
De 181 a 270 dias	3
De 271 a 360 dias	2
Acima de 360 dias	6
Sem informação	1
TOTAL	16

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Em relação às demais provas produzidas durante o trâmite do inquérito policial, três tipos de procedimentos foram identificados: as diligências de investigação conduzidas pelos profissionais da própria delegacia responsável pelo caso, os trabalhos periciais solicitados às equipes da Polícia Técnico-Científica e os procedimentos que necessitam de autorização judicial.

Entre as diligências realizadas pela equipe da delegacia, verifica-se a presença de ordens de serviço posteriores àquelas emitidas quando da instauração do IP (Inquérito Policial) em 26 dos 27 inquéritos analisados, sendo mais frequente entre os casos elucidados a presença de ordens mais detalhadas, especificando o tipo de diligência a ser realizada pelos investigadores e as pessoas que precisam ser intimadas para que prestem declarações na delegacia.

Em resposta a essas ordens, foi possível verificar que 15 inquéritos apresentavam um relatório de investigação com os resultados das diligências realizadas, demonstrando mais uma

vez a preocupação das equipes com a formalização dos resultados das atividades realizadas e a independência dos investigadores em conduzir alguns procedimentos. Entre esses 15 inquéritos, 11 referem-se a casos elucidados, o que leva à percepção de que os relatórios são produzidos quando a diligência traz alguma contribuição para o andamento da investigação e a identificação da autoria do crime.

Entre as atividades executadas pelos investigadores destacam-se: a apreensão de objetos da vítima coletados na cena do crime, a intimação de pessoas, o levantamento de informações sobre a vítima e o suspeito (incluindo a consulta aos antecedentes criminais), acareação, realização de procedimentos de reconhecimento presencial e fotográfico dos supostos autores e a qualificação de indivíduos citados nos depoimentos.

A necessidade de qualificação dos indivíduos é justificada pela existência de um número significativo de depoimentos que apresentam informações limitadas sobre os supostos autores, cabendo à equipe de investigação a qualificação desses indivíduos para que os homicídios possam ser concluídos com elucidação.

Também foram identificados com frequência considerável (em 17 inquéritos) os procedimentos de busca e apreensão de objetos nas residências de suspeitos. Esta diligência necessita de autorização judicial e, portanto, depende do relacionamento com atores externos à delegacia. Em Serra, o Ministério Público é sempre consultado nos pedidos formalizados pela autoridade policial para a realização de buscas e apreensões. Tanto a solicitação ao MP quanto a decisão judicial são documentadas e, entre os 17 inquéritos que apresentaram algum pedido de busca e apreensão, o pedido foi autorizado e executado em 16.

Cabe ressaltar que a elevada frequência do procedimento de busca e apreensão parece estar relacionada a uma orientação dos delegados, que, de acordo com o apurado nas entrevistas, sempre tentam identificar a arma utilizada no crime. Em ambas as delegacias de Serra há um discurso de que o principal motivo para a prática do homicídio estaria relacionado ao tráfico de drogas. Dessa forma, os investigadores são instruídos pela autoridade policial a fazer um trabalho contínuo de mapeamento dos grupos criminosos que atuam nas regiões de Serra, identificando as pessoas envolvidas com o tráfico e os imóveis em que essas pessoas habitam ou aos quais têm livre acesso. Esse é um procedimento padrão e, segundo um dos delegados entrevistados, caso se constate que a vítima ou o autor do crime se relacionava com um dos grupos de tráfico, a equipe de investigação realiza procedimentos de busca e apreensão numa tentativa de localizar a arma do crime para que esta seja submetida ao exame de microcomparação balística.

Ainda em relação aos procedimentos que necessitam de autorização judicial, em um dos inquéritos analisados houve requerimento de interceptação telefônica do número de um dos suspeitos. O pedido foi autorizado e consta do relatório final como um dos motivos pelo qual o homicídio foi elucidado. Também foram recorrentes os pedidos de prisão temporária e preventiva, presentes em dez inquéritos analisados (e que tiveram identificação de autoria).

Com relação aos procedimentos periciais, solicitaram-se Laudos Cadavéricos em 25 inquéritos. Esses exames são importantes para comprovar a materialidade do crime e também podem agregar informações para a elucidação do crime, como a identificação das trajetórias dos disparos (nos casos em que o instrumento utilizado foi uma arma de fogo). Em 21 inquéritos esse exame está anexado, e em geral os laudos limitam-se a apresentar informações sobre a causa da morte e o meio utilizado.

Já em relação à perícia de objetos apreendidos no local do crime, solicitaram-se: a extração de dados de celulares apreendidos para a verificação das ligações feitas e recebidas, um exame grafotécnico de um bilhete deixado com o corpo da vítima e a vistoria de um veículo apreendido.

Segundo os entrevistados, apesar da presença do perito papiloscópico no local do crime, dois fatores dificultam a coleta e análise de digitais: o fato de muitos crimes ocorrerem em vias públicas (inviabilizando este tipo de trabalho) e a preservação inadequada do local do crime.

A má preservação do local do homicídio foi repetidamente destacada como um grande empecilho à realização dos trabalhos de perícia, e muitos dos atores entrevistados indicaram ser esse o principal problema durante o primeiro atendimento às ocorrências. Talvez isso explique porque, apesar de o delegado ter solicitado um laudo do local do crime em 24 dos 27 inquéritos analisados, em apenas seis deles o laudo tenha sido anexado aos autos.

Ainda em relação aos trabalhos de perícia, os exames balísticos também são muito solicitados, mas igualmente exibem problemas de execução. Em 10 dos 27 inquéritos analisados o delegado solicitou a realização de exame balístico, geralmente a microcomparação entre os projéteis retirados do corpo da vítima com os armamentos apreendidos em procedimentos de busca e apreensão. Em nenhum dos casos o laudo foi anexado ao inquérito.

Segundo um dos entrevistados, a balística chegou a contar com uma equipe de seis pessoas para atender a todo o Estado do Espírito Santo, o que gerava uma grande sobrecarga de trabalho. Como as equipes dentro das delegacias sabiam dessas limitações, passaram a deixar a cargo do juiz a requisição dos laudos solicitados e não anexados ao inquérito. Os delegados passaram a esperar que o Ministério Público, quando do oferecimento da denúncia, solicitasse ao magistrado que o setor de balística fosse oficiado, pois dessa forma o exame seria encaminhado com maior presteza.

Por fim, cabe mencionar que se mostrou muito relevante à análise sobre a investigação de homicídios em Serra a forma como o delegado gere o trabalho de investigação. Segundo um dos investigadores entrevistados, há orientações do delegado para que os primeiros questionamentos aos familiares e às pessoas presentes no local do crime abordem o possível envolvimento da vítima com o tráfico ou com o uso de entorpecentes, sendo este inclusive um dado que precisa ser incluído no conteúdo descritivo do Relatório de Atendimento ao Local do Crime. Também se verificou que as orientações passadas à equipe responsável pelo local do crime durante o primeiro atendimento apontam a importância da identificação de testemunhas ou outras pessoas que possam trazer informações que contribuam para a elucidação do caso, já que neste momento as pessoas estariam mais dispostas a falar devido ao impacto da ocorrência do homicídio.

Ciente dessas primeiras informações, o delegado então delimita os próximos passos da investigação e, pelo que foi apurado, há diferenças significativas na condução das investigações entre as delegacias de Serra e Vitória. A análise dos inquéritos revela que investigações da DCCV de Serra costumam ter ordens de serviço mais detalhadas, indicando exatamente qual a atividade que o investigador deverá realizar, estipulando os prazos para sua execução e a equipe responsável. Já na DHPM as ordens costumam ser mais genéricas e, em alguns casos, apenas determinam aos investigadores que “apurem os casos”, sem especificar quais atividades devem ser realizadas.

Dentro da própria DCCV identificaram-se diferenças quanto aos inquéritos instaurados no primeiro semestre de 2012 e aqueles instaurados no segundo semestre do mesmo ano. Nos inquéritos do primeiro semestre havia grande lapso temporal entre os despachos e a apresentação de relatórios, algumas investigações ficaram paradas por muito tempo e, em algumas delas, nada de relevante foi identificado. Segundo informações levantadas, mudou o comando dessa delegacia em 2012, e o então delegado titular foi substituído. É provável que essa mudança tenha impactado de forma significativa as investigações, que passaram a ser mais estruturadas e com maior preocupação do delegado em acompanhar os trabalhos realizados, cobrando o envio dos documentos faltantes, o que revela o impacto do fator pessoal sobre a condução dos trabalhos de investigação.

De forma geral, apesar das dificuldades encontradas e das diferenças entre procedimentos adotados nas delegacias, as entrevistas com os atores responsáveis pela investigação de homicídios evidenciam que todos eles, independentemente de sua função ou instituição de origem, têm clareza sobre suas funções e do fluxo de trabalho de investigação, o que facilita a execução de suas atividades.

O alinhamento dos discursos dos diversos atores entrevistados mostra que, apesar das individualidades, parece haver boa comunicação entre as partes envolvidas com a investigação e uma orientação externa mais geral que contribui para a manutenção de um padrão de trabalho. A eficácia da comunicação fica ainda mais evidente quando se verifica, por exemplo, que os profissionais da delegacia têm ciência das dificuldades enfrentadas pelos peritos durante os seus trabalhos, fato que estimula a busca por soluções alternativas.

Em muitos momentos também os delegados informaram sobre as dificuldades em desenvolver os trabalhos de investigação, dadas suas limitações de equipe, mas ao que parece isso não impede que se mantenha um formato dos trabalhos nem que determinados procedimentos mínimos sejam executados no primeiro atendimento à ocorrência.

Além disso, parece haver constante preocupação com a formalização das informações para que elas sejam apresentadas a atores externos ao ambiente da delegacia, fato que provavelmente tem relação com uma política institucionalizada de prestação de contas no âmbito do Programa Estado Presente.

Pelo exposto, conclui-se que o trabalho de investigação realizado em Serra é influenciado por fatores institucionais, já que há delimitação clara de procedimentos e responsabilidades dos atores, mas também depende dos profissionais envolvidos na investigação, que constantemente precisam tomar decisões de forma autônoma e desenvolver mecanismos para lidar com as limitações de seu ambiente.

3.3.2 Lauro de Freitas (BA)

Os procedimentos de investigação no município de Lauro de Freitas foram analisados a partir das informações coletadas em 14 inquéritos policiais, 9 deles concluídos com identificação de autoria (elucidados); nos demais não se identificou a autoria do crime (sem elucidação). Também foram considerados dados obtidos por meio de entrevistas com delegados, investigadores, peritos e membros do Ministério Público.

Nesse município, diferentemente do observado em Serra, casos sem elucidação são encaminhados ao Judiciário e arquivados por falta de provas. A amostra de inquéritos sem elucidação de Lauro de Freitas contemplou, assim, dois tipos de inquéritos: os que tiveram a investigação encerrada sem que houvesse identificação de autoria e os que permaneceram em aberto, tramitando nas delegacias.

Em relação à distribuição dos casos, há três delegacias territoriais responsáveis pela investigação dos crimes ocorridos em suas circunscrições: a 23ª DT (Lauro de Freitas), 27ª DT (Itinga) e 34ª DT (Portão). Como a maior parte dos crimes é registrada dentro da circunscrição da 27ª delegacia, a amostra de inquéritos respeitou esta distribuição: sete inquéritos da 27ª (quatro elucidados e três sem elucidação), quatro na 23ª delegacia (três elucidados e um sem elucidação) e três na 34ª (dois elucidados e um sem elucidação).

Tabela 10 – Número de inquéritos policiais da amostra elucidados e sem elucidação, segundo delegacia. Lauro de Freitas (BA), 2012.

	TOTAL	Situação	
		Elucidados	Sem elucidação
23ª Delegacia	4	3	1
27ª Delegacia	7	4	3
34ª Delegacia	3	2	1
TOTAL	14	9	5

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Em nenhuma das delegacias analisadas há especialização das equipes para atendimento exclusivo dos casos de homicídio. As delegacias territoriais precisam lidar com todo tipo de ocorrência registrada em sua área de abrangência e, como os recursos humanos são limitados, não há condições de destacar um grupo de investigadores para cuidar apenas dos homicídios. Pelo que foi possível apurar durante as entrevistas, na 27ª delegacia a equipe de investigação é composta por cerca de cinco profissionais, na 34ª são quatro. Apesar de os dados sobre a 23ª delegacia não terem sido fornecidos, as entrevistas revelam que também nessa delegacia uma única equipe de investigação atende a todos os tipos de ocorrências registradas, com o destacamento de uma delegada adjunta para que conduza as investigações de homicídio consumado e tentado.

Uma vez informados sobre a ocorrência do crime e a necessidade de início dos trabalhos de investigação, em todas as delegacias analisadas foi possível identificar que os procedimentos adotados pelos delegados passam pela expedição de portaria para instauração do inquérito e, na mesma data, expedição de ordem de serviço com informações sobre os procedimentos de investigação a serem executados.

Apesar de a expedição de ordens de serviço durante a instauração do inquérito constituir um procedimento comum (13 dos 14 inquéritos analisados apresentavam tal documento), essas ordens limitam-se a orientações genéricas que solicitam aos investigadores que empreendam as diligências necessárias para determinar as circunstâncias do crime e identificar sua autoria. Ou seja, a ordem de serviço expedida na data da portaria é tratada como um procedimento de acionamento das equipes de investigação, não sendo utilizada para determinar os tipos de diligências a realizar, a nomeação de investigadores ou a delimitação de prazos para a realização dos trabalhos.

Dentro das delegacias, quem recebe a ordem de serviço é o chefe da investigação, que coordena o serviço da investigação da unidade e que repassa as orientações a sua equipe, para que esta então proceda aos primeiros trabalhos de apuração das circunstâncias do crime, intimação de familiares da vítima e identificação de testemunhas. Segundo os entrevistados, cabe aos investigadores cumprir as ordens de serviços e, uma vez finalizados os trabalhos, repassar todas as atividades realizadas à autoridade policial que preside o inquérito, por meio da formalização de um relatório de investigação.

Também foi relatada a inexistência de procedimentos formais predeterminados que orientem as decisões e a atuação dos delegados e investigadores, cabendo a esses profissionais a discricionariedade para decidir a respeito da condução das investigações. Segundo um dos delegados entrevistados, essa questão tem grande impacto sobre a investigação, já que nem todos os profissionais teriam “vocações” para realizar o trabalho de investigação, o que em sua opinião deveria ser mais bem trabalhado dentro das academias de polícia.

A ausência de padronização de procedimentos predeterminados não necessariamente implica maior autonomia aos investigadores, e as decisões sobre os trabalhos a serem realizados permanecem centradas nas mãos dos delegados. Estes são fundamentais para a definição das etapas

de investigação e das responsabilidades de cada indivíduo, já que nem o setor de perícia pode realizar qualquer tipo de atividade sem que isso seja formalmente solicitado.

Outro ponto a ser considerado é o fato de haver apenas uma equipe de investigação na delegacia territorial, a qual deve esperar o delegado determinar as diligências e não pode desempenhar qualquer atividade sem prévia determinação da autoridade que preside a investigação.

O delegado é quem determina os rumos da investigação, delimita as linhas investigativas e aciona os demais profissionais para que estes cumpram as ordens de serviço expedidas. É também sua a responsabilidade de avaliar se o trabalho de investigação chegou ao fim, para então elaborar um relatório final a ser encaminhado ao Judiciário e ao Ministério Público, detalhando os procedimentos realizados e as principais conclusões da investigação.

Em Lauro de Freitas, o tempo de tramitação para que um caso seja concluído com identificação de autoria é, em média, de 190 dias, com variação entre 56 e 404 dias. Aparentemente não há diferenças entre as delegacias analisadas e, apesar de os dois casos pertencentes à 34ª Delegacia apresentarem tempos de tramitação superiores à média apurada para o município, como a amostra é pequena, não é possível afirmar que isso constitua uma diferença significativa.

Tabela 11 – Número de inquéritos concluídos, segundo tempo de tramitação até elucidação do caso. Lauro de Freitas (BA), 2012.

Tempo de Tramitação	n. Abs.
Até 30 dias	0
entre 30 e 60 dias	1
entre 60 e 90 dias	2
entre 90 e 180 dias	2
entre 180 e 270 dias	1
entre 270 e 360 dias	2
Acima de 360 dias	1
TOTAL	9

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Quanto aos documentos que reportam ao delegado a ocorrência do homicídio e que são produzidos durante o registro e primeiro atendimento da ocorrência (Boletim de Ocorrência e Relatório de Atendimento ao Local da equipe do SILCH), dois pontos precisam ser destacados: a falta de padronização do conteúdo desses documentos, que nem sempre permitem a identificação das ações desenvolvidas durante o primeiro atendimento, e as diferenças na formatação da equipe. Como o primeiro atendimento pode ser feito por quatro equipes diferentes (a equipe do SILCH ou os investigadores de cada uma das três delegacias territoriais analisadas), a leitura dos documentos referidos não permite identificar os procedimentos mais frequentes. Relatam-se desde conversas com populares e familiares da vítima até a perícia inicial do corpo da vítima.

Nos casos em que o primeiro atendimento foi realizado pelo Serviço de Investigação de Local de Crime de Homicídio (SILCH), a solicitação de cópias do relatório de atendimento ao local do crime nem sempre foi formalizada durante a instauração do inquérito, tampouco foi localizado esse documento nos autos da investigação, dado que pode indicar problemas no repasse das informações. Apesar de haver um procedimento de registro e repasse das informações descrito pelo fluxo de atendimento à ocorrência, esse ponto apresenta problemas e pode comprometer o trabalho de investigação e o conhecimento a respeito do volume de ocorrências com que os atores estatais têm que lidar.

Somente quando a delegacia territorial é informada sobre a ocorrência e inicia os trabalhos de investigação são realizadas as primeiras oitivas de testemunhas e de familiares da vítima. Nos 14 inquéritos analisados, apenas cinco casos solicitaram a formalização de termos de declaração já na portaria, e em média o tempo para a realização da primeira declaração é de até dois dias depois de instaurado o inquérito.

A análise documental permitiu identificar 43 oitivas de testemunhas, média de três por inquérito policial. Em geral, a maior parte das pessoas ouvidas conhecia a vítima, especialmente familiares (53% das declarações).

Tabela 12 – Número e proporção das pessoas ouvidas em declarações, segundo relação com o homicídio investigado. Lauro de Freitas (BA), 2012.

	n. Absoluto	Percentual
Presenciou o crime	4	9%
Conhecia a vítima	37	86%
Familiar da vítima	23	53%
Possuía relação com o autor	17	40%
Total de Declarações	43	100%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

A maior parte das declarações traz informações sobre perfil da vítima, hábitos e desafetos (67%), sendo pouco frequentes os casos nos quais o declarante presenciou o crime (9%). Em apenas 17 das 43 declarações colhidas as pessoas ouvidas apresentaram informações sobre um suposto autor do crime.

Tabela 13 – Número e proporção das declarações, segundo tipo de informação apresentada. Lauro de Freitas (BA), 2012.

	n. Absoluto	Percentual
Tratam do perfil da vítima	29	67%
Apontam um possível autor	17	40%
Apontam uma motivação	15	35%
Total de Declarações	43	100%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

No caso da formalização das oitivas dos supostos autores, em todos os inquéritos em que houve elucidação do homicídio foi realizado um procedimento de interrogatório do autor, o que significa que esses indivíduos foram formalmente apontados como autores do crime antes da conclusão do inquérito. Entre as 11 pessoas ouvidas em interrogatórios, 9 confessaram a autoria.

Segundo um dos delegados entrevistados, mesmo havendo confissão, não é possível apresentar uma denúncia baseada apenas na informação prestada pelo suposto autor, pois essa informação não seria suficiente para que houvesse uma proposição de ação penal. Dessa forma, nem sempre a realização do interrogatório com confissão implicou a conclusão do inquérito policial.

No que diz respeito às demais provas produzidas durante o inquérito policial, parece haver uma concentração de pedidos de atividades à equipe de investigação da própria delegacia ou aos peritos do DPT, não tendo sido registradas na amostra solicitações de cumprimento de mandados de busca e apreensão, quebras de sigilo ou outras ações que necessitem de autorização judicial. A

relação com o Judiciário é, assim, mais limitada. Foram identificados pedidos de prisão preventiva em apenas sete inquéritos e, de prisão temporária, em três inquéritos. Essas solicitações nem sempre são respondidas – apenas três tiveram um pedido de prisão preventiva deferido. Em alguns casos, a comunicação entre delegacia e Judiciário foi feita de forma direta, sem qualquer manifestação por parte do Ministério Público.

Sobre o trabalho dos investigadores, cabe a eles o cumprimento das ordens de serviço e a formalização dos relatórios de investigação. Em 11 dos 14 inquéritos analisados foram emitidas novas ordens de serviço ou de diligências no decorrer das investigações. Apesar dessas solicitações e do fato de todos os entrevistados terem apontado a necessidade de formalização das informações em relatórios a serem entregues à autoridade policial, tais relatórios de cumprimento das ordens de investigação não foram anexados aos inquéritos analisados, o que pode indicar que o documento foi produzido internamente, mas não foi incluído nos autos da investigação.

Além das ordens de serviço, constam dos inquéritos consultas aos antecedentes dos indivíduos: sete casos nos quais a consulta dizia respeito aos dados do suspeito, quatro nos quais os dados eram sobre a vítima e dois que tratavam sobre terceiros possivelmente relacionados ao crime. Ao que parece, as demandas à equipe de investigação se resumem ao levantamento de informações sobre as pessoas citadas nas investigações e ao cumprimento das ordens expedidas pelos delegados, não sendo possível identificar outros tipos de atividades na amostra de inquéritos analisada.

Quanto ao trabalho de perícia, três tipos de exames foram solicitados: exames cadavéricos, de local do crime e balísticos.

Os exames médico-legais e cadavéricos foram solicitados em todos os casos analisados neste trabalho, mas em apenas dez deles o laudo foi encaminhado e anexado ao inquérito policial. Segundo os entrevistados, há problema de repasse das informações entre o DPT e as delegacias, e os laudos demoram para ficar prontos. Isso acontece porque, uma vez solicitado o laudo cadavérico, a equipe da perícia realiza outras análises (toxicológicas, sobre os projéteis retirados do corpo da vítima, etc.) e estes exames complementares devem ter seus resultados inseridos num único documento. Assim, os resultados levam mais tempo para serem remetidos. Segundo os delegados entrevistados, os inquéritos são encaminhados à Justiça sem os resultados dos laudos anexados, fato que pode motivar a devolução do inquérito pelo Ministério Público, dada a falta de prova sobre a materialidade do crime. Nos casos em que o exame cadavérico foi realizado e anexado ao inquérito, informações sobre o trajeto dos disparos, tipo de munição recolhida no corpo da vítima e a identificação do uso de álcool e drogas são recorrentes, o que reitera a fala dos entrevistados sobre a complexidade dos exames realizados, já que o laudo cadavérico contempla várias possibilidades de análises.

Já os exames de local do crime foram solicitados em nove inquéritos, mas os resultados foram encaminhados em apenas seis casos. Nestes, constatam-se perícia fotográfica, informações sobre o local do homicídio e, em casos pontuais, análise papiloscópica. É curioso observar que os entrevistados relatam que o atendimento ao local do crime e as informações coletadas nesse primeiro atendimento são fundamentais para a condução das investigações, mas em nenhum dos documentos analisados foi possível identificar informações sobre a preservação do local do crime ou seu impacto sobre os trabalhos de perícia. Como já discutido, a profusão de equipes que realizam o atendimento ao local gera certa confusão na delimitação das responsabilidades de cada ator durante o atendimento à ocorrência, o que dificulta o trabalho a ser realizado e também o levantamento de informações sobre o que é feito.

Em relação aos quatro inquéritos que apresentavam pedidos para a realização de laudos balísticos, houve a necessidade de realização de microcomparação entre os projéteis retirados do corpo de uma vítima com um armamento apreendido. Segundo um dos delegados entrevistados, as solicitações de exames balísticos não são frequentes porque às vezes não há arma para ser analisada.

Mesmo quando há, os resultados nem sempre são remetidos ao delegado e juntados aos autos, revelando mais uma vez a existência de problemas com os trabalhos de perícia durante o inquérito.

A gestão da investigação nas três delegacias territoriais de Lauro de Freitas acontece de forma semelhante, de modo que os tipos de procedimentos solicitados e as dificuldades relatadas são parecidos.

O ponto mais frágil parece ser a definição das atribuições de cada ator, pois há centralização das responsabilidades na figura do delegado. Em todas as entrevistas verificou-se um discurso consolidado sobre a importância do trabalho do delegado como responsável pela investigação, assim, desde o primeiro atendimento todas as atividades a serem desempenhadas passam pela necessidade de determinação por parte da autoridade policial, que deve expedir guias para perícia e ordens de serviço para que os demais atores comecem a trabalhar.

No caso dos investigadores, parece haver clara orientação para que respeitem as determinações do delegado e reportem as atividades realizadas. Mesmo que a análise documental não tenha revelado o reporte formal das atividades desempenhadas pela equipe de investigação, os tipos de procedimentos realizados e as entrevistas com os investigadores deixam claro que é o delegado quem determina os rumos da investigação. Quando não há um delegado no local do crime, cabe então ao chefe da equipe de investigação identificar as pessoas que serão intimadas a prestar declarações na delegacia. Mesmo assim, os investigadores não têm liberdade para determinar outros procedimentos, sendo preciso que o próprio delegado acione a perícia de forma remota (em um telefonema à Centel).

A concentração de responsabilidades em um único ator aliada ao fato de as delegacias territoriais precisarem lidar com um grande número de ocorrências de diversas naturezas faz com que muitos dos entrevistados apontem certa sobrecarga de trabalho. Segundo um dos delegados entrevistados, isso leva à priorização de algumas atividades em detrimento de outras, já que em alguns momentos é preciso interromper a investigação de um homicídio que já aconteceu para dar maior atenção a uma prisão em flagrante que precisa ser lavrada ou a um caso de violência doméstica que deve ser atendido.

Outro aspecto frequentemente relatado como uma fonte de dificuldade diz respeito ao atendimento ao local do crime, que é apontado como determinante para o levantamento de informações e para a definição dos rumos de investigação, mas que nem sempre é realizado de forma adequada. Aqui, três aspectos precisam ser mencionados: a participação do SILCH, a perícia e, mais uma vez, a importância dos delegados durante esse atendimento.

Quanto ao primeiro item, já foi apontado que há certa demora no repasse de informações entre o SILCH e a delegacia territorial, o que afeta a capacidade de investigação do caso, pois muitas vezes a equipe que deve realizar a apuração do crime sequer foi informada sobre a ocorrência. Nas entrevistas também se verificou que as informações nem sempre chegam organizadas de forma que a equipe de investigação possa compreender o que ocorreu ou o que foi feito, dificultando o trabalho de investigação do homicídio.

O relacionamento com as perícias também apresenta desafios. Na amostra foram identificados problemas no envio dos documentos solicitados. Ademais, a relação entre perícia e delegacia é estritamente formal e burocrática, resumindo-se à expedição de guias e envio de laudos. Mesmo quando há o encontro com os peritos no local do crime, o contato entre equipes é muito limitado e não há troca de informações.

Já em relação à importância dos delegados também no primeiro atendimento à ocorrência, as entrevistas evidenciaram que as atividades do delegado estão muito voltadas ao cumprimento

dos aspectos burocráticos, restritas à expedição de ordens e despachos necessários aos trabalhos de investigação. As atividades não são desenvolvidas de forma integrada, aproximando os diferentes profissionais para que possam trocar informações e realizar um trabalho colaborativo, o que contribuiria para a apuração dos casos de homicídio.

Por fim, destaca-se que os trabalhos de investigação centram-se nas capacidades individuais dos profissionais envolvidos, seja pela sua formação pessoal, seja pelo seu círculo de relacionamentos. Dessa forma, no lugar de procedimentos e rotinas claros e padronizados, há uma constante adaptação do trabalho à realidade de cada delegacia e ao perfil do profissional envolvido, com uma preocupação em concentrar as ações nas mãos dos delegados para que seja mantido um mínimo padrão entre as investigações.

Esse ponto se mostra muito importante, em especial ao lado dos problemas na definição de procedimentos e na delimitação das responsabilidades dos atores. Torna-se preciso rediscutir o formato adotado para o atendimento aos homicídios e a troca de informações entre as equipes envolvidas na sua apuração, sejam elas compostas por profissionais de uma mesma delegacia, de delegacias diferentes, de peritos criminais ou de membros do Judiciário. Este é o fator crucial para a melhoria do trabalho de investigação em Lauro de Freitas.

3.3.3 Alvorada (RS)

Para a análise dos trabalhos de investigação em Alvorada foram consultados 34 inquéritos policiais, 20 casos elucidados e 14 sem elucidação. Também foram consideradas as informações obtidas por meio de seis entrevistas com delegados, investigadores, peritos e membros do Ministério Público.

Nessa cidade, diferentemente do que foi observado em Serra e Lauro de Freitas, todos os inquéritos instaurados para os homicídios ocorridos em 2012 foram concluídos e encaminhados ao Judiciário, porém, a conclusão contemplou três possibilidades de desfecho: autoria conhecida, autoria desconhecida e autoria parcialmente conhecida.

Os casos classificados como de autoria conhecida contemplam os inquéritos nos quais houve indiciamento do autor pela polícia. Nos inquéritos nos quais autoria é parcialmente conhecida, a investigação conseguiu coletar informações sobre a alcunha do autor do homicídio e eventualmente sobre as motivações para o crime, mas não houve indiciamento pela polícia. Essa é uma situação peculiar só identificada em Alvorada, já que nas demais cidades analisadas esses casos seriam classificados como não elucidados. Por esse motivo, não foram considerados nas amostras inquéritos com a autoria parcialmente conhecida.

Tabela 14 - Número de inquéritos policiais da amostra elucidados e sem elucidação. Alvorada (RS), 2012.

	TOTAL	Situação	
		Elucidados	Sem elucidação
TOTAL	34	20	14

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Também em relação à investigação de homicídios, Alvorada apresenta uma especificidade em relação às demais cidades incluídas neste estudo. Em 2012 o formato da delegacia responsável pela condução das investigações mudou, com um processo de reestruturação interna que converteu a delegacia distrital da cidade em uma unidade especializada. Isso significa que, apesar de todos

os casos estarem sob a responsabilidade de uma única delegacia, durante o primeiro semestre de 2012 a equipe responsável pela investigação lidava com todos os tipos de crimes que chegavam à delegacia distrital, mas a partir do segundo semestre a equipe passou a se dedicar exclusivamente aos homicídios e aos crimes violentos contra a vida que resultaram em morte.

Dessa forma, durante o primeiro semestre de 2012 havia na Delegacia de Alvorada uma equipe composta por um delegado, um escrivão e cinco investigadores, responsável pelo atendimento e investigação de todo tipo de delito registrado dentro de sua área de atuação. Com a mudança de formatação para delegacia especializada, a equipe da DHPP passou a ser composta por quatro equipes de investigação, cada uma composta por dois investigadores, um escrivão, um chefe de investigação, um delegado e uma equipe 'cartorária' (com mais quatro policiais).

O processo de transição procurou aproveitar o efetivo que já atuava na delegacia: os cinco investigadores alocados na delegacia distrital e que tinham conhecimento sobre as dinâmicas criminais de Alvorada foram mantidos e se tornaram líderes das quatro equipes de investigação criadas; um deles foi alocado como chefe de investigação. O efetivo da DHPP foi completado com a admissão de profissionais por meio de concurso público, o que significa que em 2012 estes ainda estavam em fase probatória (de formação), inclusive o delegado. Esta foi uma forma de garantir que se mantivesse a experiência anterior da equipe sobre o local atendido, e se incluíssem novos profissionais motivados e dispostos a serem formados durante este processo de reestruturação.

Os inquéritos analisados, independentemente do semestre em que foram instaurados, apresentam como principal procedimento para início das atividades de investigação a expedição de uma portaria, não havendo ordens de serviço complementares que balizem os procedimentos e rotinas da investigação. Os delegados responsáveis pelas investigações definem, por meio da portaria e de modo genérico, os trabalhos a serem realizados, utilizando os seguintes termos: Registre-se e autue este procedimento; Junte-se aos autos toda documentação pertinente ao fato; Proceda a todas as demais diligências referentes ao fato investigado, na forma do art. 6º do CPP e, por fim, voltem os autos conclusos para ulteriores deliberações.

A existência de ordens de serviço não é comum em Alvorada, e o inspetor chefe de investigação da DHPP informou que apenas em casos específicos, que necessitem de maior direcionamento já no início das investigações, há uma ordem de serviço complementar à portaria elencando diligências específicas. Mesmo para esses casos algumas ordens são passadas diretamente pelo delegado à equipe de investigação, de maneira informal e muitas vezes oral. A análise documental dos inquéritos selecionados não permitiu captar essas ordens de serviço iniciais, complementares à portaria.

A análise documental revelou que somente nove inquéritos continham uma ordem de serviço expedida durante o curso das investigações. Em geral, essas ordens solicitavam diligências para identificação e intimação de pessoas (4 casos), deslocamento de equipe até os endereços apontados como prováveis esconderijos de arma e munição (1), localização de câmeras de vigilância nas proximidades do local de ocorrência do delito (1), identificação e intimação de testemunha suspeita de autoria de delito (1), intimação de testemunha para prestar esclarecimentos (1) e verificação dos endereços indicados em um depoimento (1). Reforça-se, assim, a percepção sobre a aplicação residual das ordens de serviço formais como forma de acionar as equipes de investigação responsáveis pela apuração dos homicídios. Segundo o delegado entrevistado, em Alvorada não há preocupação em formalizar todas as ações que precisam ser realizadas durante o inquérito policial, havendo uma relação próxima entre investigadores e delegado, o que facilita a condução dos trabalhos, além de uma "especialização" de cada profissional, que tem maior conhecimento sobre as ações a serem desenvolvidas. Isso significa que os profissionais da DHPP são induzidos a atribuições específicas de investigação e as equipes tornam-se responsáveis pelo acompanhamento à ocorrência desde o primeiro atendimento, o que permite que tenham mais autonomia para tomar decisões.

Dessa forma, observa-se grande autonomia por parte dos investigadores, que atuam já no local do crime e nesse momento adotam critérios próprios para a definição do trabalho que será realizado, sem necessariamente formalizar um relatório sobre essa etapa para que os dados sejam repassados ao delegado de forma estruturada. Quando o inquérito é instaurado, o delegado deixa a cargo dos chefes de investigação a definição dos procedimentos a serem adotados, devendo alocar sua equipe (já predeterminada pelo atendimento da ocorrência) e orientá-la para que proceda à apuração do homicídio da maneira que julgar conveniente, desde que respeitadas as determinações do CPP.

Contudo, a autonomia dos investigadores para realizar os procedimentos de apuração do homicídio e definição das linhas investigativas não significa necessariamente que o delegado não acompanhe os casos. A decisão sobre concluir um inquérito e remetê-lo para apreciação do Ministério Público recai sobre ele.

Em Alvorada, na amostra analisada a média de tempo de uma investigação foi de 186 dias. Nos inquéritos com identificação da autoria do homicídio o tempo médio de tramitação equivaleu a 119 dias, variando entre 8 e 422 dias. Já entre os casos concluídos sem elucidação (que nesta cidade também são concluídos e remetidos à Justiça), o tempo médio de tramitação foi de 281 dias, variando entre 91 e 588 dias.

Tabela 15 – Número de inquéritos concluídos, segundo tempo de tramitação até elucidação do caso. Alvorada (RS), 2012.

Tempo de Tramitação	n. Absoluto
Até 30 dias	6
entre 31 e 60 dias	3
entre 61 e 90 dias	4
entre 91 e 180 dias	2
entre 181 e 270 dias	2
entre 271 e 360 dias	1
Acima de 360 dias	2
TOTAL	20

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Na comparação dos casos elucidados segundo o semestre de instauração do inquérito, observa-se que os tempos de tramitação dos inquéritos relativos ao segundo semestre de 2012 são maiores, o que também pode indicar a existência de diferenças no perfil dos casos elucidados ou no atendimento realizado pela delegacia, já que houve mudança no formato do atendimento justamente nesse período. Um dos dados identificados aponta que a mudança estrutural das delegacias permitiu a melhor qualificação dos termos de declarações colhidos, o que contribuiu para a possibilidade de elucidação dos homicídios.

Com a instauração do inquérito policial, os procedimentos de realização de oitivas de testemunhas e de outras pessoas que possam apresentar informações pertinentes à condução das investigações têm início na delegacia. Em Alvorada, foi possível identificar a formalização de três tipos de documentos para a inclusão nos inquéritos: termos de declaração, termos de informações e certidões.

Os termos de declaração são o procedimento padrão para o registro de uma oitiva, podendo ser usado inclusive nas oitivas de um suspeito. Termos de informações são utilizados para registro das

oitivas de testemunhas quando estas têm menos de 18 anos, sendo necessário seu acompanhamento por um familiar ou responsável. A certidão, por sua vez, é um documento interno da delegacia e em Alvorada diz respeito a um relatório redigido pelo investigador que presta contas à autoridade policial sobre o recebimento de uma denúncia anônima indireta.

As denúncias e declarações anônimas foram registradas de duas formas distintas nos inquéritos analisados: em termos de informação e em certidões. Segundo o delegado entrevistado, não há padronização para os registros porque as informações podem chegar de duas formas distintas: durante a realização de uma diligência, quando o investigador pode receber alguma informação, mas o informante opta por não formalizar a declaração na delegacia; ou então quando uma pessoa presta declarações na delegacia, mas pede para que não seja formalizado um termo.

Devido à profusão de documentos e à dificuldade de distinguir a aplicação de um e outro, todas as declarações inseridas nos inquéritos policiais analisados foram sistematizadas e analisadas, independentemente de sua espécie. Ao todo, foram identificadas 313 oitivas em 34 inquéritos, média de nove declarações por inquérito policial.

Dos declarantes mencionados nos inquéritos policiais analisados, somente 12% (39 pessoas) presenciaram os crimes. A maioria das pessoas ouvidas conhecia as vítimas (67%) e em 21% dos casos os declarantes eram parentes das vítimas dos homicídios investigados. As declarações anônimas foram pouco frequentes, apenas 18 das 313 oitivas analisadas. Apesar disso, 14 declarações anônimas foram incluídas nos casos elucidados, o que mostra maior frequência deste tipo de prova nos casos concluídos com autoria.

Tabela 16 – Número e proporção das pessoas ouvidas em declarações, segundo relação com o homicídio investigado. Alvorada (RS), 2012.

	n. Absoluto	Percentual
Presenciou o crime	39	12%
Conhecia a vítima	211	67%
Familiar da vítima	67	21%
Possuía relação com o autor	79	25%
Total de Declarações	313	100%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Em relação ao tipo de informação apresentada pelos declarantes, predominam dados sobre o perfil da vítima, hábitos e desafetos. O segundo tipo de informação mais frequente diz respeito às circunstâncias do crime (46% das declarações analisadas) e à indicação de possíveis envolvidos com o crime, testemunhas oculares e suspeitos (43%).

Tabela 17 - Número e proporção de declarações, segundo tipo de informação apresentada. Alvorada (RS), 2012.

	n. Absoluto	Percentual
Tratam do perfil da vítima	159	51%
Apontam as circunstâncias do crime	144	46%
Apontam um possível autor	134	43%
Apontam uma motivação	59	19%
Total de Declarações	313	100%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Quanto aos suspeitos, somente oito foram interrogados, em geral, por meio da formalização de declarações. Segundo o delegado entrevistado, este é um procedimento adotado porque muitas vezes a informação sobre a possível autoria do crime é muito superficial, devendo haver um cuidado no tratamento desse dado. Por esse motivo, o indiciamento do autor é reservado ao relatório final da investigação, sem que haja a formalização de um interrogatório.

Entre os demais procedimentos realizados durante a investigação de um homicídio, existem ações que demandam autorização judicial (como mandados de busca e apreensão, prisão preventiva e interceptação telefônica, radiofônica e de redes sociais – leia-se Facebook). Há, ainda, trabalhos periciais e realizados pelas equipes da Polícia Civil: identificação por auto de fotografia, levantamento de informações sobre vida pregressa e requisição de prontuários médicos – nos casos de atendimento prévio da vítima pelo Samu.

No caso das atividades desempenhadas pelos investigadores, a coleta de informações sobre a vida pregressa do investigado é justificada pelos profissionais por ser uma exigência do CPP. Três procedimentos para a coleta dessas informações foram utilizados: verificação de informações no sistema da polícia, levantamento de informações com terceiros ouvidos no curso das investigações e durante os interrogatórios.

Como já mencionado anteriormente, o cumprimento de ordens de serviço para cumprimento das diligências solicitadas às equipes de investigação nem sempre acarreta a inclusão de relatórios nos inquéritos policiais, fator que dificulta a análise sobre a frequência deste tipo de atividade. Já em relação aos procedimentos de intimação de testemunhas, foi possível verificar que em alguns casos eles não são formalizados. O delegado justifica que essa é uma estratégia de proteção das testemunhas, já que em alguns casos o procedimento de intimação de um indivíduo pode deixá-lo exposto, facilitando a identificação sobre quais pessoas compareceram na delegacia para prestar declarações.

Em relação aos procedimentos que necessitam de autorização judicial, também houve dificuldade para identificar todos os procedimentos solicitados ao longo das investigações em Alvorada, primeiro porque muitas das solicitações foram feitas diretamente aos juízes, sem consulta prévia ao Ministério Público, segundo porque nem sempre as consultas foram anexadas aos inquéritos, privilegiando os casos em que houve deferimento do pedido.

Ao todo, identificaram-se 43 solicitações ao Poder Judiciário, 20 com pedidos de busca e apreensão, 12 de prisão preventiva, 6 de quebra de sigilo telefônico ou de dados, 4 de interceptação telefônica e apenas 1 trata sobre uma solicitação de prisão temporária. Entre essas solicitações, 79,1% foram deferidas pelo Poder Judiciário, porém, entre as solicitações atendidas, somente uma produziu materialidade e contribuiu para o indiciamento do autor – um caso de interceptação telefônica.

Nos casos de procedimentos solicitados às perícias, a análise documental revela que não é o delegado da DHPP quem formaliza os pedidos de exames periciais básicos, e essa ação quase sempre cabe à DPPA, que faz o registro do Boletim de Ocorrência e aciona as equipes que devem comparecer ao local do crime. Por esse motivo, muitos inquéritos, apesar de conterem laudos de análise cadavérica e de necropsia, não têm solicitações formais anexadas aos autos da investigação, dificultando a análise sobre o tempo transcorrido para envio desse tipo de laudo à delegacia.

O mesmo ocorre em relação aos laudos papiloscópicos em local de morte, que são solicitados pelo Ciosp ao IGP. O envio desse procedimento somente é requisitado próximo ao término das investigações, em algumas vezes, quando o delegado é cobrado pelo Ministério Público sobre o envio dos referidos laudos e exames.

Em relação aos demais exames solicitados, foi possível identificar 83 procedimentos em 34 inquéritos, média de 2,4 exames periciais por investigação. O exame mais recorrente foi a pesquisa e dosagem de álcool etílico em sangue (21 inquéritos), seguido pela pesquisa de psicotrópico em urina (16 inquéritos) e laudo pericial em local de morte (11 inquéritos).

O tempo médio entre a solicitação de uma perícia e o envio do laudo ou resultado foi de 47 dias. Em quatro casos o envio dos laudos superou o prazo de 100 dias, sendo que um deles levou 628 dias (quase dois anos) para ser remetido à Polícia Civil.

De acordo com os entrevistados, a demora no envio dos laudos periciais e dos prontuários médicos das vítimas complica o andamento das investigações, sendo utilizado o expediente alternativo da inclusão da certidão de óbito nos inquéritos, para que haja algum documento comprovando a materialidade do crime.

Ademais, a produção e remessa dos laudos periciais à Polícia Civil constitui um obstáculo adicional para o trabalho de investigação, sendo preciso que atores envolvidos na elucidação dos homicídios utilizem outros tipos de provas para consubstanciar a identificação da autoria do crime. Este é o caso da utilização do reconhecimento fotográfico do suposto autor. O reconhecimento fotográfico é um procedimento que aparece em 12 dos 20 inquéritos elucidados analisados e geralmente é apontado como um dos fatores para a elucidação dos crimes, complementando as informações apresentadas pelas declarações das testemunhas.

Dessa forma, em Alvorada há nítida dificuldade no que tange à realização dos trabalhos de perícia, o que talvez justifique a predominância das provas testemunhais nos inquéritos. Além disso, há maior autonomia por parte dos investigadores na realização de seus trabalhos, que acompanham um mesmo caso desde o atendimento ao local do crime.

Como há um acompanhamento mais próximo e informal por parte do delegado e a alocação de um mesmo grupo de profissionais para atendimento aos casos de homicídio desde o início das investigações, os relatórios de investigação nem sempre são formalizados nos autos dos inquéritos. Apesar dessa formatação de atividades, não parece que este seja um problema para a condução dos trabalhos de investigação. O fato de haver controle externo à delegacia, realizado pela Diplanco, parece contribuir para a condução dos trabalhos de investigação, estimulando a produtividade policial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O perfil das ocorrências de homicídios nas três cidades analisadas é semelhante, especialmente no que tange ao tipo de local em que os delitos são registrados, os dias da semana com mais incidência e o perfil de autores e de vítimas, com predominância de homens jovens. Também há maior número de casos cometidos com armas de fogo e de casos com pouca informação sobre a motivação do delito nos documentos que relatam as primeiras informações sobre a ocorrência.

As diferenças começam a aparecer quando são considerados os dados amostrais sobre os inquéritos conduzidos em cada cidade. Uma informação que logo chama a atenção diz respeito às motivações apuradas ao final da investigação, já que em Serra e em Alvorada é mais frequente a relação do tráfico de drogas com o crime, enquanto em Lauro de Freitas os motivos são banais, mais relacionados a discussões entre conhecidos e casos de vingança.

Tabela 18 – Distribuição dos inquéritos analisados, segundo motivação dos homicídios. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.

	Serra	Lauro de Freitas	Alvorada
Cobrança de dívida	-	-	11%
Conflito de casal	13%	-	-
Discussão	6%	89%	21%
Queima de arquivo	-	-	5%
Surto pelo uso de drogas	6%	-	-
Tráfico de entorpecentes	56%	-	47%
Vingança	19%	11%	16%
TOTAL	100%	100%	100%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Como as motivações apuradas são diferentes, a análise documental aponta um impacto deste aspecto sobre a capacidade das delegacias de investigar os casos. Esta informação fica mais evidente quando se verifica a frequência com que confissões aparecem nos inquéritos analisados, com mais confissões em Lauro de Freitas do que nas demais cidades avaliadas. Além disso, em relação ao fato de as investigações em Serra e Alvorada precisarem lidar com a questão do tráfico, há preocupação dos delegados e equipes de investigação em realizar procedimentos de oitivas de testemunhas anonimamente. Esta estratégia foi desenvolvida para lidar com a recusa das pessoas em comparecer às delegacias e apresentar declarações formais por medo de represálias.

Quanto ao formato de atendimento às ocorrências, em todas as cidades as ações desempenhadas no local do crime envolvem equipes da Polícia Militar, Polícia Civil e Perícias, porém há diferenças nos fluxos de trabalho estabelecidos, normas para formalização dos procedimentos e definição das responsabilidades de cada ator.

Em Serra, por exemplo, parece haver maior clareza quanto ao fluxo de atendimento, o momento em que cada ator é acionado para ir ao local do crime, o tipo de procedimento que deve ser realizado e a maneira como as equipes envolvidas nesse atendimento precisam trocar informações.

Em Lauro de Freitas, a dificuldade do primeiro atendimento à ocorrência decorre de dois fatores: o fato de duas equipes diferentes poderem ser acionadas e a centralização na figura do delegado das responsabilidades pelas decisões. Sobre o primeiro aspecto, a mudança de equipe nos atendimentos depende do dia da semana e horário em que é registrada a ocorrência, situação que causa problemas para a troca de informações e dificuldade na formalização das rotinas de trabalho. Já em relação ao segundo aspecto, a centralização das responsabilidades nos delegados faz com que investigadores e peritos fiquem mais limitados ao realizarem suas atividades em campo e, pelo que foi observado nas outras cidades, seria mais interessante a maior troca de informações entre as diferentes pessoas envolvidas na investigação, o que poderia contribuir para a definição de procedimentos mais eficazes.

Alvorada apresenta situação diferente, com o envolvimento de diferentes equipes da Polícia Civil durante o primeiro atendimento à ocorrência, sendo citadas a DPPA, equipe volante (geral) e uma equipe volante formada por investigadores da DHPP, sendo as duas últimas responsáveis pela investigação no local do crime e pelo Relatório do Local do Crime. Apesar da profusão de atores no local do crime, isso não necessariamente impactou numa maior coleta de informações, sendo preciso ponderar que outros aspectos também são importantes para que o atendimento seja feito de forma adequada, como a preservação do local do crime e uma boa orientação dos trabalhos de perícia.

Entre os municípios avaliados, em Serra há mais relatos sobre problemas na preservação do local do crime, porém, como há proximidade entre os atores encarregados dos atendimentos aos homicídios e em muitos momentos percebe-se um formato de atuação colaborativa, ações para a melhoria da preservação do local do crime já estão sendo tomadas, como a realização de cursos de capacitação oferecidos pelos peritos às equipes das Polícias Civil e Militar. Em Alvorada, contudo, apesar de não serem realizados procedimentos de preservação do local do crime em metade das ocorrências, quando esta ação é realizada ela é mais frequente entre os casos elucidados, o que pode indicar que a preservação é um dos fatores que contribui para o esclarecimento dos crimes. Já em Lauro de Freitas a falta de estruturação dos conteúdos dos boletins de ocorrência impediu que alguns aspectos sobre os procedimentos adotados no local do crime fossem identificados, o que dificultou a análise dos casos dessa cidade.

Em geral, quanto mais claro e mais formalizado o atendimento inicial, mais informações ficam disponíveis na instauração do inquérito e, conseqüentemente, mais focadas são as instruções dos delegados para que suas equipes de investigação comecem a desenvolver os procedimentos de apuração dos casos.

Quando começam os trabalhos internos das delegacias, aqueles direcionados às equipes de investigação, há diferenças nos formatos de condução das ações, aspectos geralmente influenciados por três fatores: o formato da delegacia (se especializada ou distrital/territorial), o perfil dos profissionais envolvidos nas atividades e a relação com os demais atores, especificamente Perícia e Ministério Público.

O fato de a delegacia responsável pela investigação ser uma unidade territorial/distrital ou uma especializada impacta dois pontos importantes: o nível de conhecimento das equipes sobre as dinâmicas dos homicídios e as especificidades dos atendimentos a esse tipo de caso e a disponibilidade de recursos para a realização dos trabalhos de investigação.

Em Lauro de Freitas uma fala muito presente nos discursos dos atores entrevistados diz respeito às dificuldades em atender a uma variedade muito grande de ocorrências contando com uma equipe muito limitada e que muitas vezes precisa empregar recursos próprios para conseguir realizar as atividades cotidianas. Também em Alvorada o principal argumento sobre a melhoria dos trabalhos de investigação depois da implantação da delegacia especializada passa pelo fato de haver maior disponibilidade de pessoas para realizar os trabalhos de investigação, o que permitiu que os investigadores estabelecessem um regime de turnos de atendimento para acompanhar as ocorrências desde o local do crime. Além disso, foi relatado que os procedimentos de oitivas de testemunhas passaram a ser realizados de forma mais minuciosa.

Serra, contudo, apresenta uma situação diferente, já que mesmo havendo uma delegacia especializada, a equipe continua sendo limitada e se refere constantemente à sobrecarga de serviço. Aqui é preciso ressaltar que as delegacias responsáveis por lidar com os homicídios em Serra têm efetivo similar ao de Alvorada, mas lidam com o dobro de casos. Ademais, há volume significativo de casos relacionados ao tráfico, o que também acarreta maior complexidade da investigação. O ganho da existência de uma delegacia especializada não parece ser tão evidente quando é considerado apenas o volume de casos elucidados por estas delegacias, mas a análise do formato de atendimento desenvolvido para lidar com os casos, especialmente o mapeamento dos grupos criminosos, evidencia que a especialização contribuiu de maneira significativa para os trabalhos de apuração dos homicídios mais complexos.

O perfil dos profissionais envolvidos nas atividades de investigação parece afetar o formato das investigações. Em Serra, por exemplo, foi possível identificar uma diferença significativa nos formatos dos inquéritos dependendo dos delegados responsáveis pela condução das atividades. Da mesma forma, parece haver preocupação com a delimitação de um formato de trabalho que

congregue a constante formalização de procedimentos e rotinas de trabalho, mas que também mantenha a discricionariedade dos profissionais para que tomem decisões durante a realização de suas atividades. Assim, percebe-se maior proximidade entre investigadores e delegados e a valorização do trabalho conjunto.

As entrevistas realizadas em Lauro de Freitas e a análise documental dos diferentes inquéritos revelam, contudo, que para essa cidade o procedimento adotado privilegia a centralização do poder decisório na figura do delegado. Essa situação por vezes gera uma “burocratização” dos procedimentos de trabalho, exigindo a emissão de guias para realização de perícias e a autorização prévia dos procedimentos de investigação. Como há sobrecarga de trabalho devido à equipe reduzida e à variedade de trabalhos que precisam ser desenvolvidos pelas delegacias territoriais, concentrar as atividades nas mãos dos delegados acarreta maior dificuldade de atendimento aos processos, pois exige que esses profissionais desenvolvam muitas atividades simultaneamente.

Em Alvorada, a situação é inversa à verificada em Lauro de Freitas: o chefe de investigação constitui figura muito mais presente e com maior poder decisório para o desenvolvimento das atividades de investigação. Em Alvorada, o chefe de investigação torna-se mais responsável pela definição das linhas investigativas e alocação dos membros de sua equipe para a realização das atividades em campo. Também há maior proximidade entre os delegados e as equipes de investigação, sendo recorrente o discurso que aponta a realização de conversas informais e troca de informações com os delegados, que orientam os trabalhos de modo menos formalizado do que o verificado nas demais cidades.

Em relação ao trabalho a ser desenvolvido com a colaboração de atores externos ao ambiente das delegacias, a relação com a perícia parece ser problemática em todas as cidades analisadas, variando apenas o motivo. Em Serra, as falas dos diferentes entrevistados e a análise documental reiteram que laudos em geral não voltam, o que por sua vez parece ter relação com a estrutura da Perícia, que lida com um volume de trabalho muito grande e possui poucos profissionais disponíveis para realizar as atividades solicitadas. Também é evidente que há em Serra uma boa relação entre as delegacias e a equipe de Perícia, havendo troca de informações e proximidade entre os atores, que relataram que em alguns casos chegam a conversar por telefone sobre os homicídios e procedimentos realizados como forma de coletarem maiores informações sobre o crime e a investigação. Ao que parece, em Serra, os problemas parecem estar mais relacionados a uma carência de infraestrutura do que a algum tipo de problema de comunicação.

A relação entre Ministério Público e delegacias durante os procedimentos de investigação dos homicídios varia bastante entre as cidades analisadas. O primeiro dado que revela formatos de trabalho diferentes é a ordem com que as comunicações são feitas. Em Serra, primeiro é realizada a consulta ao MP para que os pedidos sejam encaminhados ao Judiciário em seguida; em Lauro de Freitas e em Alvorada as comunicações são direcionadas ao Judiciário, que as envia ao MP para que este possa se pronunciar.

Outro aspecto diz respeito aos pedidos de dilação dos prazos de investigação. Em Serra e Alvorada parece haver acordos entre o MP e delegados para que as investigações continuem tramitando, sem que seja necessária uma constante formalização de pedidos de prazos. Nesses locais há um entendimento de que exigir que a investigação seja concluída em 30 dias ou que após este prazo sempre haja uma comunicação sobrecarrega ambas as partes. Por esse motivo, em Serra, as comunicações ao MP e ao Judiciário se dão quando há solicitações para realização de mandados de busca e apreensão, quebras de sigilo ou pedidos de prisão, sendo formalizados pedidos de novo prazo apenas para os casos em que não se consegue identificar a autoria dos crimes. Já em Alvorada há um acordo entre DHPP e Diplanco para que os trâmites dos inquéritos ocorram num prazo máximo de um ano, e após este período as investigações precisam ser concluídas (com ou sem elucidação).

Pelo que foi apurado, este é um dos motivos para que não seja constantemente formalizado um pedido de prazo ao Ministério Público.

Também foi constatado que tanto em Lauro de Freitas quanto em Serra há proximidade entre promotores e delegados, o que facilita a comunicação informal entre as partes e aproxima os atores. Dessa forma, o acompanhamento das atividades desempenhadas pela delegacia no curso das investigações de homicídios acontece de maneira mais rotineira. Apesar disso, todos os entrevistados das duas cidades apontaram que é uma exigência legal a formalização dos pedidos. Este é um dado que permite inferir que a falta de documentos que apontem a relação entre delegacia e MP em Lauro de Freitas esteja relacionada a um problema no arquivamento dos inquéritos acessados, não sendo, necessariamente, um indicador de problemas na relação entre delegacia e Ministério Público.

Em Alvorada foi possível identificar por meio da análise documental que pedidos de quebra de sigilo, busca e apreensão e prisão temporária ou preventiva são direcionados ao Judiciário, não havendo formalização da participação do MP durante a definição desses procedimentos. Esse é um dado, contudo, que foi justificado durante as entrevistas como uma questão de formalização, já que não significa que o Ministério Público desconheça o que esteja sendo realizado e apenas tome conhecimento do caso por outras vias. Além disso, durante a análise documental dos inquéritos de Alvorada foi verificada a existência de algumas solicitações feitas pelo MP às delegacias, em consideração ao que a delegacia havia pedido anteriormente.

Como resultado dos procedimentos adotados durante as investigações e dos relacionamentos descritos, as taxas de elucidação de homicídios nos municípios analisados variam entre 30% e 45%, o que significa que menos da metade das investigações iniciadas nessas cidades são concluídas com o indiciamento de um autor.

Tabela 19 – Número de inquéritos instaurados e de inquéritos concluídos elucidados e taxa de elucidação dos homicídios. Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS), 2012.

	Serra	Lauro de Freitas	Alvorada
Inquéritos instaurados	304	116	139
Inquéritos concluídos com autoria	97	36	61
Taxa de elucidação	32%	31%	44%

Fonte: GEAC (ES), SIAP (BA) e Divisão de Estatísticas Criminais/SSP/RS (RS).
Elaboração: Pesquisa Diagnóstico de Homicídios, Instituto Sou da Paz/Senasp, 2014.

Apesar de as taxas de elucidação dos municípios serem semelhantes, os procedimentos adotados para a identificação da autoria do crime e as dinâmicas criminais dos locais analisados interferem na capacidade de elucidação dos homicídios. Os dados mostram que não há apenas diferença no volume de casos com que cada local precisa lidar, mas também na complexidade dos casos investigados e nas estruturas das delegacias que realizam a investigação (que podem ser territoriais/distritais ou especializadas).

Por esses motivos, três fatores foram considerados durante as análises e parecem ser determinantes para a elucidação de um homicídio, quais sejam:

- Perfil da ocorrência (dia, horário, local), aspectos que podem acarretar maior ou menor dificuldade ao trabalho de investigação;
- Tipo de informação disponível e coletada no local do crime, dados que podem ter impacto significativo na capacidade de instrução da investigação e definição das linhas investigativas por parte das equipes de investigação;

- Formato de condução dessas investigações pelas delegacias, considerando suas limitações e relacionamento com demais atores envolvidos nos procedimentos de apuração dos homicídios.

Apesar desses aspectos, em todas as cidades analisadas a principal prova que sustenta a elucidação dos homicídios é a testemunhal, variando entre as cidades o tipo de prova testemunhal considerada e os procedimentos adotados pelas delegacias para verificar ou complementar as informações apresentadas.

A adoção de diferentes provas e de formatos para a verificação destas informações mais uma vez dialoga com a realidade de cada local e com a disponibilidade de recursos, especialmente pela alta incidência de relatos sobre problemas com a perícia. Em Serra, por exemplo, as principais motivações identificadas ao final dos trabalhos de investigação são as situações que abordam conflitos relacionados ao tráfico. Como as autoridades estão atentas para as dinâmicas relacionadas ao tráfico de entorpecentes e o impacto destes grupos sobre a criminalidade violenta, as delegacias têm como prática o mapeamento dos grupos criminosos que atuam no município e a realização de buscas nas residências desses indivíduos numa tentativa de localizar a arma utilizada para a prática do homicídio.

Por este motivo, foi possível verificar entre os casos de homicídios elucidados a presença significativa de procedimentos de busca e apreensão e solicitações de exames balísticos. Porém, como já relatado, há dificuldades para a realização de perícias nessa cidade, o que talvez explique porque, mesmo havendo solicitação de exames balísticos, a maior parte das investigações elucidadas tenha como base para o indiciamento do autor as informações coletadas exclusivamente em depoimentos de testemunhas. Também por esse motivo, não surpreende a presença de maior número de oitivas nos inquéritos com elucidação de Serra – oito por inquérito elucidado e três nos demais.

Já em Alvorada, como a dinâmica criminal verificada é semelhante à do município de Serra, com um significativo número de ocorrências relacionadas ao tráfico de entorpecentes, verifica-se que a presença de declarações anônimas é mais recorrente entre os casos elucidados. Esse dado reitera o discurso verificado nessa cidade sobre a necessidade de coleta de declarações de forma sigilosa para evitar que as testemunhas sofram ameaças e retaliações. Além disso, em Alvorada, não há confrontos balísticos nem apreensão de armas de fogo mediante mandados de busca e apreensão e operações policiais, apesar de 100% dos homicídios dos inquéritos analisados terem sido praticados por este agenciamento.

Por ser a prova testemunhal a base para o indiciamento, mais uma vez o que se verifica é que entre os casos elucidados de Alvorada há maior média de oitivas por inquérito (são dez declarações para os casos elucidados e oito para aqueles sem elucidação). Destaca-se nessa cidade o fato de que a segunda prova mais utilizada para consubstanciar a autoria é o reconhecimento fotográfico. Pelo que foi possível apurar, 12 dos 20 inquéritos esclarecidos analisados continham procedimentos de reconhecimento fotográfico do autor, utilizando imagens dos bancos de informações da Polícia Civil.

Em Lauro de Freitas, a maior parte das ocorrências analisadas trata de homicídios com motivação banal, fator que parece ter contribuído para a coleta de informações, uma vez que não há testemunhas ameaçadas ou a necessidade de adoção de procedimentos de coleta de depoimentos sigilosos. Além disso, chama atenção o fato de que, em sete dos nove casos elucidados, houve confissão por parte do autor do homicídio. Nestes casos foram apontados os motivos e as circunstâncias do crime. Percebe-se que em Lauro de Freitas a elucidação dos homicídios se baseia num conjunto de informações oriundas de depoimentos testemunhais e confissão dos autores. Também verificou-se maior número de declarações presentes nos inquéritos dos casos elucidados (são quatro oitivas formalizadas nos casos elucidados e três nos casos sem elucidação).

Sobre a participação do MP nas investigações, os três promotores entrevistados apontam a questão da fragilidade da prova testemunhal e a necessidade de apresentação de um conjunto mais abrangente de provas. Ao defender que os inquéritos policiais contemplem mais provas do que um testemunho ou uma confissão, os promotores já estão considerando os possíveis desdobramentos no âmbito judicial: a confissão pode ser desdita no tribunal; testemunhas ouvidas na delegacia podem desistir de repetir seu relato em juízo e a prova do inquérito poderá ser questionada pela defesa.

Apesar dessa preocupação, as solicitações feitas pelo MP geralmente se limitam à requisição das provas periciais já solicitadas pelos delegados, mas não anexadas aos inquéritos. Não foram identificados casos em que o Ministério Público opinou pela invalidação de alguma diligência realizada.

Ao que parece, há impacto quanto à presença de um ator externo à delegacia acompanhando as investigações, mas esta atividade nem sempre compete ao Ministério Público.

As entrevistas permitiram constatar que em Serra há constante preocupação com a formalização dos procedimentos realizados e com a compilação das informações coletadas devido à necessidade institucionalizada de prestação de contas em acordo com o programa Estado Presente, que prevê a realização de reuniões mensais com os demais atores inseridos nas ações de segurança pública do Estado e a apresentação dos resultados obtidos. Assim, os atores alocados nos trabalhos de investigação têm facilidade em relatar seu trabalho, com bom diálogo com os demais profissionais envolvidos nesse processo e presteza para identificar os gargalos que ainda precisam ser resolvidos. Além disso, os diferentes atores entrevistados apresentam falas convergentes, o que reitera a percepção sobre a existência de um bom diálogo entre as partes.

Na Bahia, apesar da existência do Pacto pela Vida, as atividades do programa estão concentradas em Salvador, mesmo havendo metas anuais a serem atingidas por todas as regiões do Estado. Dessa forma, os demais municípios que integram a Região Metropolitana foram pouco beneficiados pela existência do programa. Em Lauro de Freitas, especificamente, atores entrevistados ainda têm dificuldade para relatar a existência desse programa, o papel de cada ator alocado nas atividades de investigação e principalmente a participação do SILCH nesse processo. Isso indica que a falta de comunicação com atores externos ou a existência de algum tipo de controle torna as atividades muito dependentes das dinâmicas de cada delegacia e, conseqüentemente, do perfil dos delegados nelas alocados.

Em Alvorada, apesar de não haver uma política estadual de Segurança Pública focada na redução de homicídios, percebe-se que a existência de uma política mais estruturada no âmbito da Polícia Civil, tendo a Diplanco como órgão central nesse processo, contribui para que os atores tenham maior clareza sobre suas responsabilidades e sobre a cadeia de ações necessárias para que a investigação de homicídios seja exitosa.

Apesar de não ser possível afirmar o impacto direto da existência desses procedimentos sobre a elucidação dos homicídios, os dados coletados e análises apresentadas por este trabalho apontam a grande relevância das articulações interinstitucionais e dos fluxos de trabalho sobre as investigações, especialmente no que tange à capacidade das delegacias de lidar com casos mais complexos.

5 RECOMENDAÇÕES

Considerando os dados apresentados sobre as principais características dos homicídios nas cidades analisadas e os formatos de trabalho adotados pelas instituições para lidar com esses crimes, esta pesquisa buscou construir recomendações para estudos futuros e iniciativas governamentais

com base em dois aspectos: a necessidade de desenvolvimento de ações de prevenção e os aspectos estruturais relacionados aos trabalhos das polícias.

Com relação aos esforços no âmbito da prevenção, o diagnóstico produzido por esta pesquisa aponta três aspectos que deveriam ser tratados com prioridade: o controle de armas, a necessidade de programas de prevenção voltados para a população jovem em territórios vulneráveis e programas de mediação de conflitos.

O primeiro dialoga com o fato de que mais de 80% dos homicídios analisados foram cometidos com armas de fogo, o que alerta para a necessidade de maior controle sobre a circulação de armas e munições como uma das formas de prevenir os homicídios. Desde 2003 o Brasil conta com uma legislação de controle de armas que trata de diversos aspectos relacionados ao controle do acesso e uso de armas e munições, porém, parece haver falhas na sua implementação, que têm possibilitado a circulação desses artefatos e seu uso na prática dos homicídios. Uma das medidas importantes é o investimento no rastreamento de armas apreendidas em crimes e a realização de operações policiais para apreensão de armas.

O alto percentual de vítimas e autores de homicídios com idade entre 15 e 29 anos entre os casos analisados reforça a premência de se desenharem políticas preventivas que visem reduzir o envolvimento do público jovem com a criminalidade, principalmente nas regiões mais vulneráveis. Esse é um desafio complexo e que depende da produção de conhecimento para compreender melhor como se dá esse envolvimento, superando o discurso generalizador que associa todo homicídio cometido por jovens ao tráfico de drogas. De fato, pelo que se depreendeu das leituras dos inquéritos analisados, um percentual de homicídios é cometido em decorrência de conflitos entre grupos rivais vinculados ao tráfico, porém, mais do que investir exclusivamente na repressão das atividades ligadas ao tráfico de entorpecentes, seria importante entender o que leva os jovens a se vincularem a essas situações e, assim, desenhar iniciativas que dialoguem com as necessidades desse grupo, estimulando-o a construir projetos de vida diferentes.

Por fim, a mediação de conflitos também se mostra uma ação necessária já que, apesar de representar um percentual menor diante de casos mais complexos e com ligação com dinâmicas criminais, os homicídios cometidos por motivos banais não podem ser desconsiderados numa política de prevenção. Um exemplo disso é a situação de Lauro de Freitas, onde mortes cometidas por brigas entre vizinhos e desavenças entre conhecidos seriam facilmente evitadas se houvesse espaços de mediação de conflitos e outras estratégias que apoiassem a resolução destes conflitos de maneiras não violentas.

Em relação à melhoria da capacidade de investigação de homicídios, os achados desta pesquisa apontam os seguintes fatores:

- Necessidade de padronização do registro inicial da ocorrência e de protocolos para realização do primeiro atendimento, garantindo maior disponibilidade de informações para que seja dada continuidade às investigações;
- Padronização dos procedimentos de investigação, criando rotinas que facilitem os trabalhos dos delegados, investigadores e demais profissionais envolvidos;
- Fortalecimento e padronização da atuação das perícias, garantindo que estas tenham acesso a mais recursos e que haja preservação adequada do local do crime;
- Investimento em gestão da informação, garantindo a coleta, o processamento e a análise de dados sobre as ocorrências criminais;
- Sistematização das informações produzidas a partir das investigações, garantindo que os gestores tenham acesso a dados mais estruturados sobre o volume de homicídios elucidados e as motivações identificadas, possibilitando um retrato mais fiel dos fenômenos e um processo de tomada de decisão orientado por esses diagnósticos;

- Investimento em mecanismos de proteção às testemunhas;
- Aumento da capacidade investigativa em locais com alta concentração de homicídios, por meio da especialização das delegacias ou do aporte de recursos humanos e materiais às unidades responsáveis por conduzir os trabalhos de investigação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CNI. Confederação Nacional da Indústria. Pesquisa CNI-IBOPE. **Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014**. Brasília, fev. 2014.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. **Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país**. Brasília, 2012.

COSTA, Arthur Trindade M. **A Investigação de Homicídios no Brasil**. Nota técnica. Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, maio 2013.

_____. Criação da Base de Indicadores de Investigação de Homicídios no Brasil. Nota técnica. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, vol. 8, n. 2., ago./set. 2014.

ESTELLITA, Heloisa *et al.* O homicídio em três regiões metropolitanas. In: FIGUEIREDO, I.S. *et al.* (Org.) **Homicídios no Brasil: registro e fluxo de informações**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 7ª Ed. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf>.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Mortes violentas na cidade de São Paulo em 2011**. 1ª Ed. São Paulo, 2013a. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/conhecimento_mortes_2011_relatorio_web.pdf>

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Homicídios na Cidade de São Paulo: Diagnóstico das Ocorrências Registradas entre Janeiro de 2012 e junho de 2013**. 1ª Ed. São Paulo, 2013b. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/conhecimento_homicidios_sp_em_2012_web_isbn.pdf>

MINGARDI, Guaracy. **A Investigação de Homicídios: a construção de um modelo**. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes *et al.* **Avaliação do Trabalho Policial nos Registros de Ocorrência e nos Inquéritos Referentes a Homicídios Dolosos Consumados em áreas de Delegacias Legais**. Relatório final de pesquisa. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

_____. **Análise dos Registros de Ocorrência e dos Inquéritos Policiais Referentes ao Crime de Homicídio Doloso na Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Artigo2007007.pdf>.

MISSE, Michel (Org.) **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFSC/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Polícia Judiciária**. São Paulo, 2000.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual Operacional do Policial Civil**. São Paulo, 2002.

RATTON, José Luiz. Refletindo sobre o inquérito policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica. In: Misse, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/ IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

RIBEIRO, Ludmila *et al.* **Fluxo de registro de mortes violentas em uma perspectiva comparada: Recife, João Pessoa e São Paulo**. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). No prelo.

VARGAS, Joana Domingues (Coord.). Uma abordagem empírica do inquérito policial: o caso de Belo Horizonte. In: MISSE, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/ IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: Os novos padrões da violência homicida no Brasil**. Instituto Sangari, São Paulo, 2011.

Legislação Consultada:

BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. Presidência da República. Código de Processo Penal, 3 de outubro de 1941.

2

IMPACTOS DAS ESCALAS DE SERVIÇO NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DA POLÍCIA CIVIL¹

Renato Sérgio de Lima²
Samira Bueno³
Ana Carolina Pekny⁴
Giane Silvestre⁵
Lais Figueiredo⁶
Maria Carolina Schlittler⁷

RESUMO

Neste artigo serão apresentados os resultados da pesquisa “Impactos das escalas de serviço no desenvolvimento do trabalho da Polícia Civil” desenvolvida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por meio do edital “Pensando a Segurança Pública – 3ª ed.” (SENASP/MJ e PNUD). O objeto da pesquisa foi investigar a relação e/ou o impacto de escalas de trabalho na qualidade e nos tempos das investigações de homicídios, tráfico de drogas e roubos nos estados de Minas Gerais, São Paulo e no Distrito Federal. Desta forma, neste artigo serão problematizados os modos pelos quais se organizam as unidades policiais nos locais estudados, como são realizadas as investigações criminais e, principalmente, qual o impacto de escalas de serviço específicas para a efetividade do trabalho policial. E, como resultado da pesquisa, o artigo recomenda, considerando a centralidade observada para os gestores policiais (delegados) de nível gerencial/intermediário na articulação das escalas de trabalho e das tarefas de investigação criminal, o fortalecimento e o controle do papel de supervisão da atividade das diferentes carreiras policiais enquanto estratégia de modernização da gestão dos recursos humanos disponíveis e de busca de maior efetividade do trabalho de investigação

Palavras-chave: Polícia Civil. Investigação criminal. Escala de serviços. Práticas policiais. Supervisão.

- 1 Artigo para publicação referente ao Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP / Projeto Pensando a Segurança Pública 3ª ed. / Edital de Convocação nº 001/2014 /Carta de Acordo nº 29.786 / Instituição Proponente: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- 2 Renato Sérgio de Lima, coordenador da pesquisa, é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Ex-Secretário Executivo e Vice-Presidente do Conselho do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- 3 Samira Bueno, vice-coordenadora da pesquisa, é mestre (2014) e doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). É diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- 4 Ana Carolina Pekny é formada em Relações Internacionais pela USP e mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento, na Suíça.
- 5 Giane Silvestre é socióloga e doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar. Integra o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar (GEVAC) e é pesquisadora em formação do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/InEAC).
- 6 Lais Figueiredo é formada em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP.
- 7 Maria Carolina Schlittler é socióloga e doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar. Integra o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar (GEVAC) e é pesquisadora em formação do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/InEAC).

ABSTRACT

This paper presents results of the research “Impact of compressed shift works on the development of the Civil Police work” developed by the Brazilian Forum on Public Safety in partnership with the Ministry of Justice/National Secretariat of Public Security/UNDP. Its aim was to investigate the impact of compressed shift works on the quality and efficiency of homicide, drug trafficking and theft investigations in Minas Gerais, São Paulo and the Federal District. In that sense, the article discusses how police units are organized, criminal investigations conducted and, particularly, the impact of specific shift works on the effectiveness of police work. Based on the results found throughout the research, the article recommends that the supervisory role played by chiefs of police – both in senior and intermediary positions - should be strengthened, considering their centrality in the definition and adaptation of shift works and supervision of criminal investigations. Strengthening their supervisory role could help modernizing human resources management, which would lead to a more effective investigative work.

Keywords: Civil Police. Criminal investigation. Work Schedules. Police practices. Supervision.

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos de 1980, a violência urbana tem sido considerada um dos graves problemas sociais, constituindo-se uma das principais preocupações dos cidadãos na maior parte das sociedades. Segundo Adorno e Peralva (1997), algumas pesquisas de opinião pública realizadas em países como Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Países Baixos, França e Itália têm indicado que o medo de ser acometido por crimes é uma realidade recorrente entre a população, independentemente de suas diferenças de classe, etnia, gênero, geração, cultura ou qualquer outra clivagem social. Para estes autores, a percepção social é que os crimes não apenas cresceram em quantidade nos últimos anos, mas também se tornaram mais violentos.

No Brasil, o crescimento da violência urbana foi sentido de forma acentuada nos anos de 1980 e 1990. Desse período até os dias de hoje cresceu o número de crimes relacionados ao patrimônio, bem como aumentaram os casos de crimes ligados ao tráfico de drogas e os homicídios⁸. Nos últimos 20 anos, também foram observadas mudanças importantes na composição da população, maior desenvolvimento dos “bolsões de pobreza”, expansão de riquezas, crescimento do comércio e dos mercados consumidores, introdução de novas tecnologias nas comunicações e a facilidade no trânsito entre os países. A confluência destes fatores, tanto para Adorno (2014) como para Caldeira (2000) desembocou na intensificação dos sentimentos de medo e de insegurança diante da violência e do crime entre a população brasileira.

No mesmo sentido, desde o período de redemocratização do país, as instituições policiais sofrem um desprestígio contínuo diante da sociedade. Além dos salários pouco competitivos dos policiais e das precárias condições de trabalho, estes agentes são vistos socialmente como profissionais que não cumprem de forma efetiva sua atribuição de controle do crime.

Para Adorno e Peralva (1997), a organização policial tornou-se uma organização complexa, afastada das comunidades locais, constrangida a recorrer prioritariamente à força mais do que ao

⁸ Estudo recente divulgado pelo UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) mostrou que o Brasil possui 2,8% da população mundial, mas acumula 11% dos homicídios de todo o mundo (UNODC, 2014). Outra pesquisa, produzida pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), calculou que, de 1996 a 2010, quase 130 mil homicídios no Brasil não entraram nas estatísticas de mortes violentas (Cerqueira, 2013), o que implica dizer que o número real de assassinatos no país gira em torno de 60 mil ocorrências anuais. Portanto, verifica-se que o Brasil possui taxas de crimes letais superiores a outros países, isso sem contar as altas taxas endêmicas de outros crimes violentos (roubos, sequestros, lesões, mortes pela polícia, etc.), conforme indicam as várias edições dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública.

consenso na contenção da ordem pública. Essa é uma das razões que explica o desenvolvimento, em ritmo acelerado, dos serviços de segurança privada, como foi demonstrado por Caldeira (2000).

O desprestígio das instituições policiais pode também ser explicado pelas formas com as quais estas reagem, historicamente, ao crescimento da violência urbana. Verifica-se que violência policial, torturas e maus-tratos em delegacias e em penitenciárias; corrupção; encarceramento em massa, focado em populações específicas; esquadrões da morte, atuando nas periferias de grandes cidades, são estratégias adotadas recorrentemente por estas instituições para se executar as atribuições da segurança pública. Por isto, não é exagero afirmar que o principal desafio do Brasil nesta área é exercer o controle do crime sem abrir mão de prerrogativas do Estado Democrático de Direito.

Adorno e Peralva (1997) afirmam que há ambiguidade nas pressões sociais sobre o trabalho policial porque, por um lado, se exige dos policiais elevada produtividade, medida pelo número de prisões efetuadas e, por outro, espera-se que eles cumpram essa exigência respeitando rigorosamente os ditames legais. Para os autores, esta é uma contradição que “[...] estimula verdadeiras epidemias de práticas ilegais, violentas e arbitrárias, cujos valores primordiais são o segredo e a solidariedade intrapares, além dos processos de seleção e de codificação de casos tratados, muitas vezes, com critérios racistas” (ADORNO; PERALVA, 1997, p. 3).

No que tange à Polícia Civil (PC), verifica-se que, atualmente, a instituição enfrenta uma crise de legitimidade devido a pouca qualidade, legitimidade e eficiência com que executa a sua principal atribuição: a investigação criminal. Responsável pela função de polícia judiciária, ou seja, pelo processamento de inquéritos policiais, a PC ocupa um papel de suma importância na arquitetura da segurança pública: a elucidação de crimes notificados seja diretamente pela população ou pelas Polícias Militares. Entretanto, o pouco que se sabe sobre o desempenho desta função deixa a desejar. Analisando-se apenas os casos de homicídios (único tipo criminal de que se tem informações sobre a taxa de elucidação), estima-se que o índice de esclarecimento desse crime no Brasil varie entre 5% e 8%, de acordo com o relatório apresentado pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), em 2011. Apenas a título de comparação, em 2002, a taxa de esclarecimento de homicídios na Alemanha foi de 96%; de 95%, no Japão; 81%, na Inglaterra; 80%, no Canadá; e 64%, nos Estados Unidos⁹.

Considera-se que esforços no sentido de aprimorar a qualidade e eficiência dos serviços prestados pelas instituições de segurança pública são extremamente necessários diante das tímidas taxas de elucidação de crimes do Brasil, especialmente de crimes contra a vida. Esse quadro suscita a necessidade de investimentos na elaboração de estudos que auxiliem na compreensão dos fatores que podem aperfeiçoar o desempenho das polícias, por exemplo, aumentando a celeridade nas investigações e melhorando as taxas de elucidação de crimes.

Nesta direção, este artigo apresenta os resultados da pesquisa “Impactos das escalas de serviço no desenvolvimento do trabalho da Polícia Civil”, realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, contemplada no edital Pensando a Segurança Pública – 3ª edição, em 2014. A pesquisa, que objetivou mensurar os impactos e as relações das escalas de serviço das Polícias Cíveis na investigação de homicídios, de tráfico de drogas e de roubos em São Paulo (SP), Minas Gerais (MG) e Distrito Federal (DF), abordou de forma primorosa os aspectos que impactam nos tempos e qualidade das investigações criminais.

Os dados apresentados pela referida pesquisa são de grande valia para a compreensão sobre o modo como se organizam as unidades policiais, além de jogarem luz às práticas cotidianamente

⁹ Dados retirados do Sourcebook of Criminal Justice Statistics (EUA); Police Crime Statistics (Alemanha); White Paper on Crime (Japão); Crime in England and Wales (Inglaterra) e Canadian Homicide Survey (Canadá).

adotadas no trabalho investigativo em unidades territoriais e especializadas das Polícias Civis. Os resultados da pesquisa sugerem que esforços sejam empreendidos para uma maior regulação sobre os usos da discricionariedade do policial, enquanto premissa para a modernização e melhoria da eficiência do trabalho das polícias civis brasileiras. No mais, de forma genérica, as conclusões do estudo indicaram a necessidade de um amplo mapeamento, por meio de outras pesquisas, das práticas policiais que estão subjacentes aos ditames protocolares e que, em tese, gerem as polícias e as políticas públicas do campo da segurança. A pesquisa indica a necessidade do reforço do papel do supervisor operacional das equipes, em geral, o delegado de polícia, enquanto elemento central para mitigar impactos negativos das escalas de trabalho na qualidade das investigações.

Na primeira parte deste artigo será apresentado o contexto do desenvolvimento da pesquisa: seu escopo e as formas como os dados foram coletados e analisados. Ainda nesta primeira parte, será realizada uma apresentação dos dados coletados pela pesquisa em São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal, que permitem entender quais são as características organizacionais das Polícias Civis, o que seus agentes fazem no cotidiano, quais as motivações que envolvem suas ações e como estas instituições se organizam em relação à prestação de serviço à população. Os dados da pesquisa foram reunidos neste artigo em três tópicos, que fazem referência aos principais temas que emergiram durante o desenvolvimento do estudo: a) as escalas de serviço, b) os impactos das escalas de serviço na investigação criminal em unidades territoriais e unidades especializadas e por último, c) os usos das discricionariedades nas investigações criminais.

Na segunda parte será traçada uma análise da Polícia Civil por um enfoque organizacional, ressaltando os dados que levaram a equipe da pesquisa à conclusão da imprescindibilidade da supervisão do delegado no desenvolvimento do trabalho investigativo. O ponto principal desta seção é problematizar questões da estrutura organizacional das polícias que vão além das escalas de trabalho. Partiu-se das observações realizadas nas unidades territoriais e especializadas para compreender o trabalho investigativo, a partir de cada um dos tipos de crime estudados.

2 A PESQUISA: “IMPACTOS DAS ESCALAS DE SERVIÇO NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DA POLÍCIA CIVIL”

Desenvolvida no ano de 2014, em unidades das Polícias Civis de São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal, a pesquisa investigou por meio da adoção de métodos qualitativos os impactos das escalas de serviço no desenvolvimento do trabalho das Polícias Civis, em especial na investigação de homicídios, narcóticos e roubos. O referido estudo enfocou a relação entre as escalas e o trabalho de investigação criminal em unidades das Polícias Civis em São Paulo, Minas Gerais e no Distrito Federal.

O objeto de estudo foi cercado por duas estratégias de coleta de dados: a) coleta de dados junto às normativas que determinam as jornadas/escalas¹⁰ formais de trabalho destas unidades e b) trabalho de campo junto aos profissionais que atuam nestas unidades – especificamente, delegados de polícia, investigadores e escrivães – de forma a compreender como são definidas as escalas de serviço, assim como reconhecer quais os resultados da organização delas sobre a atividade investigativa.

Em São Paulo, o trabalho de campo desenvolveu-se em uma delegacia territorial da capital, no Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) e no Departamento Estadual de Prevenção e Repressão ao Narcotráfico (DENARC). Em Minas Gerais, foram coletados dados em uma delegacia distrital da região metropolitana de Belo Horizonte, no Departamento de Investigação

¹⁰ Refere-se à quantidade de tempo que o empregado está trabalhando ou está à disposição do empregador, com habitualidade, exceto horas extras. Por sua vez, entende-se por “escala”, a organização temporal das jornadas, folgas e revezamentos.

de Homicídios e Proteção à Pessoa (DIHPP) e no Departamento de Investigação Antidrogas (DIA). No Distrito Federal, foram pesquisadas duas delegacias circunscricionais de Brasília, a Coordenação de Repressão a Homicídios (CH) e a Coordenação de Repressão às Drogas (CORD).

Vale salientar que na literatura especializada são escassas as produções que investiguem aspectos organizacionais das polícias brasileiras, sobretudo, a Polícia Civil. Entre as pesquisas existentes sobre a Polícia Civil, a maioria voltou suas investigações à dinâmica do inquérito policial. Há uma lacuna de estudos e reflexões que investiguem como as políticas institucionais do campo da segurança pública e seus serviços chegam de forma satisfatória e eficaz ao seu público alvo: a população. Neste sentido, o referido estudo debruçou-se sobre a investigação criminal e os impactos que sobre ela podem gerar as escalas de trabalho dos profissionais de segurança pública. Entendeu-se que esta proposta supriria, em algum sentido, a carência de pesquisas que relacionem aspectos organizacionais das Polícias Cíveis.

2.1 PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA

O estudo trouxe importantes questões sobre o universo da Polícia Civil. De forma sucinta, verificou-se a importância de se pesquisar a relação entre uma maior taxa de elucidação de crimes e os aspectos organizacionais das Polícias. Seja como for, neste artigo optou-se por separar em tópicos os principais achados da pesquisa de forma a facilitar o entendimento do leitor sobre os temas que emergiram durante a pesquisa de campo.

2.1.1 As escalas de serviço:

Por meio da análise documental e de entrevistas semiestruturadas realizadas, constatou-se que nas delegacias territoriais existem, basicamente, duas escalas de trabalho vigentes: a) expediente: escala cumprida por policiais que trabalham em horário comercial (de segunda-feira à sexta-feira), período em que são realizadas as investigações e outras atividades da polícia judiciária e b) plantão: escala cumprida por policiais que trabalham, em geral, durante o dia e/ou à noite (em dias úteis, feriados e aos finais de semana) no atendimento ao público para o registro de boletins de ocorrências, autos de prisões em flagrante e eventualmente em locais de crime, no caso de homicídios. Geralmente, a escala de trabalho nos plantões é de 12h x 24h x 12h x 72h. Isso quer dizer que os policiais trabalham em turnos diurnos de 12 horas, seguidos de 24 horas de folga; depois, cumprem um plantão noturno de 12 horas, seguido de 72 horas de folga. Vale ressaltar que, no Distrito Federal, foram encontrados plantões em que os policiais trabalhavam durante 24 horas seguidas, entretanto, esta não foi a regra para as outras Unidades da Federação pesquisadas.

Já nos departamentos especializados das Polícias Cíveis, o regime de trabalho se distingue das unidades territoriais, uma vez que os departamentos, em tese, não realizam o atendimento ao público e, em alguns casos, não necessitam ficarem abertos 24 horas por dia. Nas unidades especializadas em homicídios, geralmente, os policiais se dividem entre as equipes que atuam: a) em regime de plantão (durante o dia e à noite, todos os dias da semana), no atendimento imediato aos casos de homicídios e b) no regime de expediente (horário comercial de segunda-feira à sexta-feira), período em que ocorrem as investigações. É importante destacar a peculiaridade da Coordenação de Homicídios do Distrito Federal que também não tem plantão, por atender apenas casos que já estavam sendo investigados e não foram solucionados pelas delegacias circunscricionais.

Nos departamentos de narcóticos não existem policiais trabalhando em regime de plantão, eles geralmente trabalham de segunda-feira à sexta-feira, em horário comercial, e, em determinados momentos, algumas equipes ficam de “sobrevisto” nos períodos noturnos.

De modo geral, há uma grande dose de flexibilidade regendo as escalas de trabalho, seja em unidades especializadas, seja em unidades generalistas. Em primeiro lugar, os policiais ouvidos relataram que é comum trabalharem além das horas previstas em lei, pois as investigações não têm hora para terminar. Por isso, é frequente que a chefia permita que a equipe chegue mais tarde, às vezes, mas apenas no expediente. Em segundo lugar, os policiais ouvidos afirmaram que, principalmente, em virtude do *bico*, seus horários são adaptados. Foi possível constatar que alguns chegam mais tarde e saem mais cedo todos os dias porque mantêm um emprego paralelo, com anuência da chefia. Mais uma vez, essa situação é menos frequente no plantão, onde a chegada no horário é cobrada de forma mais sistemática. Entretanto, pode acontecer de algum membro da equipe plantonista chegar mais tarde ou ter seu plantão coberto por outro policial. A troca de plantões foi comumente observada nas unidades pesquisadas e pode ou não ser supervisionada pela chefia, dependendo da localidade.

Um dos principais desafios da pesquisa foi identificar os critérios que norteiam o estabelecimento das escalas. Apesar da existência de muitas normativas organizando as escalas de serviço dos policiais, por meio das entrevistas, verificou-se que outros inúmeros arranjos são feitos para organizar o cotidiano das unidades policiais. Entre os policiais, há um entendimento de que as decisões institucionais “vêm de cima”, e que nem sempre são as melhores sob a ótica do policial, o que explica a necessidade de adaptações. Por exemplo, foram comuns as queixas sobre mudanças recentes nos regimes de escalas, em todas as localidades. No mais, entre os interlocutores que ocupavam cargos de chefia, a principal justificativa elencada por eles para essas mudanças, oriundas da cúpula da PC, era a necessidade de se adaptar o efetivo policial às demandas de trabalho.

2.1.2 Os impactos das escalas de serviço na investigação criminal em unidades territoriais e unidades especializadas:

Nas Polícias Civis existem dois tipos de estruturas organizacionais dedicadas à investigação criminal: as unidades generalistas e as unidades especializadas. O trabalho realizado pelas generalistas é voltado a responder às ocorrências trazidas pela população. O trabalho das unidades especializadas de homicídios é parecido, variando entre as localidades pesquisadas no que se refere ao tipo de homicídio investigado. Já o trabalho das unidades especializadas em narcóticos é diferente em determinadas localidades (SP e DF), já que, em geral, as investigações são iniciadas sem que se tenha um registro de ocorrência. Nas unidades generalistas, verifica-se elevado grau de autonomia na escolha do que será investigado, já que o volume de ocorrências exige que os policiais selecionem os boletins de ocorrência que se tornarão inquéritos, favorecendo casos que possuam provas iniciais. Nas unidades especializadas, por sua vez, o volume de ocorrências é menor, o que permite que a investigação seja mais exaustiva. Mesmo assim, há critérios mais ou menos subjetivos que determinam quais investigações são prioritárias nos departamentos de homicídios e narcóticos. Ainda que, em tese, todos os homicídios gerem inquéritos, há casos que recebem maior ou menos atenção dependendo de fatores como perfil da vítima e circunstância da morte.

A pesquisa também observou que uma das principais diferenças entre as unidades generalistas e especializadas é que as últimas acabam dispendo de mais tempo para a realização de investigações, já que não realizam atendimento ao público. O DIHPP de Minas Gerais registra ocorrências variadas do público que chega ao prédio, mas os responsáveis por isso são os plantonistas. A “desobrigatoriedade” de deslocar parte do efetivo para as escalas de atendimento ao público, na visão dos policiais, culmina em uma maior dedicação ao trabalho investigativo. Entretanto, a relação entre maior dedicação dos policiais à investigação nas unidades especializadas e uma eventual maior taxa de elucidação de crimes específicos solucionados por estas unidades não pode ser atestada, porque não há como desagregar na base de dados das Secretarias de Segurança Pública o desempenho de cada uma das unidades (territoriais e especializadas) das polícias civis.

Outro achado da pesquisa é que, a princípio, não é possível observar diretamente a forma como as escalas de serviço interferem na investigação criminal. Esta impossibilidade decorre de dois motivos. O primeiro se refere ao fato de que o policiamento não é uma prática que possa ser bem compreendida a partir dos códigos formais que prescrevem a atuação do agente, porque sua conduta é primariamente condicionada por sua interação com o público. A extrema maleabilidade e imprevisibilidade que caracterizam o policiamento impedem que sejam prescritas normas e protocolos capazes de dar conta de todas as dinâmicas vivenciadas pelos policiais em seu cotidiano, o que, conseqüentemente, torna difícil a tarefa de mensurar o impacto das escalas formais de serviço dos policiais civis na investigação criminal.

O segundo motivo é a constatação de que os policiais adaptam seus horários (escalas) ora à investigação, quando necessário, ora a interesses pessoais. Se há um crime cujas pistas são “quentes”, a equipe pode extrapolar a jornada de trabalho em muitas horas, ou seja, a determinação formal da escala de serviço não é considerada diante de casos identificados pelos policiais como “casos de repercussão”. Contudo, constatou-se que isso não ocorre em todos os crimes, sendo o trabalho policial marcado por alto grau de discricionariedade. O perfil das vítimas, por exemplo, poderá determinar a intensidade e a velocidade com que será empreendida a investigação de homicídios nas unidades especializadas e a investigação de roubos nas unidades territoriais. Verifica-se que a discricionariedade¹¹ dotada ao trabalho policial possibilita o exercício destes “filtros” orientando o trabalho policial, os quais podem culminar em vantagens ou desvantagens a depender da origem social, racial e/ou econômica do público atendido. Este dado é sustentado pela literatura especializada, para quem o campo da justiça criminal opera de forma desigual, a depender dos tipos de conflitos e do perfil de seus litigantes.

Constata-se que se a chefia (delegado) permite que os policiais (investigadores e escrivães) adaptem seus horários e criem “filtros” para orientar o trabalho policial e essa permissibilidade pode ter efeitos positivos ou negativos. Serão positivos quando os policiais puderem compensar suas horas extras chegando mais tarde, porque isso “mantém a equipe unida, motivada” – argumento muito comum entre os delegados ouvidos. Serão negativos quando os policiais adaptarem seus horários de trabalho de acordo com interesses privados e pessoais, como o *bico* ou a vontade de sair no horário, o que faz com que alguns evitem o atendimento de ocorrências no final do plantão. Ou ainda, quando os policiais “selecionarem” os casos que receberão tratamento a partir de critérios subjetivos e ilegais, o que provavelmente culminará em um entrave ao acesso pleno à Justiça pela população.

Seja diretamente em relação às escalas de serviço ou no desenvolvimento do trabalho investigativo, a pesquisa identificou circunstâncias em que a flexibilidade, possibilitada pela discricionariedade, interfere negativamente na investigação. Num primeiro caso, verifica-se que há situações em que as funções deixam de ser cumpridas porque o expediente está próximo do fim, mesmo em relação aos delegados. No plantão isso também ocorre, o que pode ser particularmente problemático nos departamentos de homicídios. Foi relatado por quase todos os plantonistas que locais de crime notificados pouco antes do término do plantão são deixados para a próxima equipe – o intervalo de tempo varia em função da distância do local em relação à delegacia. Conforme sustenta a literatura sobre a investigação de homicídios¹², a preservação do local do crime e as primeiras horas são de suma importância para o esclarecimento de uma morte. Assim, pode-se imaginar que a demora no atendimento prejudique as investigações. Esse relato foi ouvido em São Paulo e em Minas Gerais, independentemente das diferenças entre os plantões; na primeira localidade, o plantão conta com delegados; na segunda, não.

Outro ponto de contato entre a organização das escalas de serviço e a qualidade do trabalho

11 O conceito de discricionariedade e os significados assumidos por ele no contexto do artigo serão melhor apresentados na próxima seção.

12 Ver Mingardi (2005).

investigativo é a exaustão que alguns regimes de trabalho causam ao trabalhador. Alguns policiais ouvidos fizeram referências frequentes ao cansaço e ao desgaste físico e emocional que caracteriza seu trabalho. Essas questões foram mencionadas por policiais de expediente e plantão, embora o expediente pareça um regime de trabalho mais confortável devido aos poucos momentos que o policial precisará trabalhar no período noturno.

Associadas à baixa remuneração, essas questões levam os policiais a procurarem fontes complementares de renda. Por um lado, foi admitido que a baixa remuneração, aliada ao desgaste acarretado pela dupla jornada de trabalho, faz com que a motivação seja abalada, e o desempenho, afetado. Por outro, a maior parte dos policiais com que a equipe de pesquisa teve contato não tinham sugestões sobre como as escalas poderiam ser alteradas para que se tornassem mais adequadas do ponto de vista profissional e pessoal. O discurso mais frequente era o de que o trabalho investigativo “não tem hora para acontecer”, e quem opta por ele deve ter consciência de que deverá estar sempre à disposição. Foi interessante notar, entretanto, que o discurso nem sempre condiz com a prática.

Percebeu-se que o plantão é uma escolha para muitos policiais, embora haja normativas que determinem que novatos sejam plantonistas em algumas localidades. Há entre esses policiais muitos que trabalham ou estudam em seu horário de folga, vendo o plantão como o regime ideal para “quem quer investir em si mesmo”. Há um estigma bastante nítido em relação a esses profissionais, vistos ora como preguiçosos e desmotivados, ora como indivíduos que não encarnam o *verdadeiro espírito* do trabalho policial. Sua identidade é defendida por eles, que se identificam como policiais competentes e dedicados a despeito das condições de trabalho precárias. Nas unidades em que há expediente e plantão, percebeu-se que há certa hostilidade entre esses grupos, em maior ou menor grau, e que ela pode interferir na qualidade e andamento das investigações. Trata-se de um impacto indireto das escalas de serviço sobre as investigações, mas crucial.

No mais, os dados possibilitaram o reconhecimento de que protocolos e regras formais orientam, em poucos sentidos, o cotidiano das atividades policiais, o que torna complexa a mensuração do real impacto de normativas, como as escalas de serviço, no dia-a-dia do policial. Em outras palavras, as escalas de serviço determinadas pela cúpula da PC são agenciadas/reformadas/adaptadas a um cotidiano prático que, na visão dos policiais, é distante daquele imaginado pelos gestores das Polícias. Estas adaptações, em geral, ocorrem com a anuência dos delegados e também servem ao propósito de estimular/compensar/reconhecer os seus subordinados. Uma vez que os primeiros não têm o poder de regulamentar os salários dos escrivães e investigadores, a distribuição de arranjos nas escalas para a conveniência dos interesses pessoais dos últimos é realizada pelos gestores como mecanismo de otimização/estímulo ao recurso humano disponível nas unidades das polícias civis, de modo que não necessariamente é benéfico à efetividade do trabalho policial.

Por este motivo, outra conclusão da pesquisa é a impossibilidade de se determinar uma escala ideal para o melhor desenvolvimento da atividade investigativa em geral, ainda que haja modelos melhores e piores a depender do tipo de delito investigado. Essa dificuldade é ainda maior quando se considera que não existem parâmetros e protocolos a serem seguidos para o sucesso de um trabalho investigativo. Não surpreende que a conclusão mais clara sobre o impacto das escalas esteja relacionada à investigação de homicídios, sobre a qual há produção acadêmica. Assim como manuais de investigação de homicídios preconizam que a ida ao local do crime é essencial para o sucesso da elucidação de um caso de morte violenta, quase todos os policiais ouvidos afirmaram que a divisão da investigação em duas etapas – local de crime e investigação de seguimento – é prejudicial.

O que se constatou com clareza é que os policiais geralmente seguem ritmos diferentes na investigação de cada caso, selecionados pelos mais diversos fatores: metas de produtividades a serem cumpridas pelas equipes; perfil das vítimas; perfil dos autores; repercussões midiáticas e sociais dos casos; interesses pessoais etc. Para concluir, a pesquisa verificou que as escalas são pensadas para sanar problemas de gestão e organização das polícias. Embora não representem um impacto direto

nas investigações, segundo os interlocutores, é possível notar que elas não são pensadas de forma a otimizar a investigação e a produtividade policial, mas sim para suprir deficiências organizacionais das unidades policiais.

2.1.3 Os usos da discricionariedade nas investigações criminais:

É conclusão comum à literatura especializada que a qualidade e a quantidade dos serviços prestados pelas instituições públicas dependerão, em grande medida, de um bom uso da discricionariedade por parte dos profissionais que atuam diretamente nas “pontas”. Assim, a compreensão sobre os usos da discricionariedade torna-se importante na análise das ambiguidades e imprecisões na prestação de serviços por uma política pública ou instituição pública. Todavia, a discricionariedade não deve ser compreendida como um “desvio” de conduta por parte destes profissionais. Em organizações públicas complexas, os trabalhadores da “linha de frente” das instituições – diretamente em contato com o público – necessitam de um amplo poder de atuação, pois as políticas públicas são elaboradas abstratamente, adquirindo materialidade somente no contato entre a população e os profissionais da ponta. Em outras palavras, a discricionariedade é inevitável e necessária a estes profissionais, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos que se materializam no dia a dia de suas atribuições.

Em relação às polícias, os agentes necessitam traçar estratégias/arranjos para que a realidade abstrata das políticas de segurança pública seja plausível e possa ser operacionalizada diante dos casos concretos que acontecem no dia a dia dos Distritos Policiais e dos departamentos especializados. Entretanto, os usos da discricionariedade deslocam-se de um horizonte positivo para o negativo quando o poder discricionário atribuído ao agente policial pela própria estrutura organizacional da polícia é utilizado em dissonância com princípios democráticos, o que no limite gera a impunidade. Segundo Sinhoretto (2014), alguns filtros institucionais, mobilizados pelos agentes das instituições da justiça criminal, geram constrangimentos e seleções no sistema de justiça, sendo que a criação de desigualdades no acesso à Justiça e na defesa de garantias diante da repressão penal constitui um problema jurídico-político – o que culmina na reprodução de desigualdades sociais ao privilegiar ou bloquear o exercício os direitos.

Com o trabalho de campo realizado nas unidades das Polícias Civis de São Paulo, Distrito Federal e Minas Gerais foram identificadas várias situações em que a discricionariedade dos policiais se fez presente especialmente daqueles que atuam na “linha de frente” das unidades policiais. Nas investigações de crimes contra o patrimônio, homicídios e tráfico de drogas – alvos de interesse da pesquisa –, foram observadas práticas discricionárias orientando em vários níveis a ação dos agentes de polícia. A discricionariedade em relação ao que deve ser investigado com prioridade reside nas mãos da autoridade policial, e dela derivam vários outros usos do poder discricionário.

Em quase todas as unidades policiais visitadas, identificou-se uma “triagem” informal nos casos a serem investigados, mesmo antes deles se tornarem inquéritos, que alguns policiais chamaram de *investigação no B.O.* (boletim de ocorrência). Se a legislação indica a necessidade de instauração de inquérito policial sobre todas as ocorrências de crimes das áreas e competências subordinadas às unidades policiais, o que ocorre na prática é a seleção de alguns casos em detrimento de outros. Estes filtros podem ter diversas naturezas: perfil da vítima; perfil do autor; materialidade do caso e chances reais de conclusão da investigação; prioridade do caso; demanda elevada de trabalho; etc. Também não é novidade que nem todos os inquéritos policiais serão concluídos. A dificuldade de lidar com os prazos da investigação, a carência de provas e volume do trabalho, bem como aspectos ligados à representação social da vítima ou do tipo de crime, contribuem para que determinadas investigações sejam priorizadas e outras desprezadas.

Mas a discricionariedade permeando as práticas investigativas pode convergir, também, para a celeridade na conclusão de alguns casos. O trabalho de campo realizado nas unidades das Polícias Civis em São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal possibilitou o entendimento de que diante da falta de parâmetros para orientar as investigações, os agentes policiais forjam estratégias oficiosas de investigação. Como bem salienta Costa (2010), sem estes “arranjos” e “filtros” o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal seria ainda mais caótico, contudo, continua o autor, não é possível ignorar que estas práticas são realizadas sem atender a uma Política Criminal.

A discricionariedade também foi observada na flexibilidade nos horários de trabalho dos policiais, como mencionado anteriormente no tópico deste artigo referente às escalas de serviço. Praticamente todos os delegados entrevistados assumiram que não são rigorosos em relação ao horário de chegada dos policiais, já que muitos deles comumente extrapolam o horário de saída diante da demanda de trabalho, sobretudo em momentos complexos das investigações e apreensões. Nesse sentido, a flexibilidade pode gerar consequências positivas, já que a possibilidade de adaptação dos horários só existe porque o trabalho pode se estender para além do horário em alguns casos, e os policiais sabem disso. Assim, entendem que o compromisso em ficarem até mais tarde trabalhando eventualmente é necessário.

Os interlocutores da pesquisa foram enfáticos ao apontarem o lado positivo desta flexibilidade nos turnos dos policiais. Na visão, principalmente, dos delegados: “policial satisfeito trabalha mais, precisa existir confiança entre eu e os investigadores”. Ainda segundo eles, a “flexibilidade e confiança” são os segredos da produtividade no trabalho dos investigadores e estes arranjos e compensações fazem com que as escalas não fiquem “pesadas”. Para os interlocutores, estes arranjos são necessários, inclusive, para uma valorização profissional do agente, pois “o Estado não vê o policial ficando até tarde da noite, o Estado não paga mais para o policial por conta disso, se eu não cobrir a lacuna do Estado nesta questão, eu perco minha equipe” (delegado de Minas Gerais). Contudo, o que se observou na prática, é que esta flexibilidade na regulação dos turnos dos policiais pode ser prejudicial ao trabalho investigativo, uma vez que procedimentos como oitivas, por exemplo, são cancelados ou adiados a depender do horário do policial.

Verifica-se assim que o amplo uso da discricionariedade do policial culmina em uma extrema dependência das organizações em relação aos seus profissionais da linha de frente, que podem obter, manter e controlar informações, pessoas e instrumentos importantes para o funcionamento delas. Para Oliveira (2012), estas “oportunidades” inerentes aos trabalhadores destas organizações dão aos agentes poder informal, pois os superiores hierárquicos estão destituídos dessas informações e não podem regular o uso delas pelos subalternos, a não ser ao custo de reduzir a eficiência da organização, o que criaria problemas para eles próprios.

Como reforço deste argumento, verifica-se que a prática de *bicos* deriva da possibilidade, por parte dos policiais da “linha de frente” (investigadores e escrivães), do amplo uso da discricionariedade sem a devida supervisão e/ou controle por parte dos policiais da chefia (delegados). Estas atividades (*bicos*) são do conhecimento não apenas dos chefes diretos dos investigadores, mas também dos delegados e diretores de departamentos, entretanto, durante a realização da pesquisa, não se constatou nenhum tipo de controle ou criação de mecanismos para dirimi-las. Há uma permissão velada por parte dos supervisores, que, se por um lado reconhecem a proibição constitucional da prática, por outro reconhecem a necessidade dos agentes diante dos baixos salários pagos pela instituição.

Um fato observado em Minas Gerais mostra como a ausência de iniciativa e orientação dos delegados pode influenciar as equipes. Uma das principais queixas levantadas pelos policiais é a burocratização da investigação e falta de celeridade no andamento destes processos que precisam tramitar fisicamente nas delegacias. Diante disso, um policial do DIHPP de Minas Gerais desenvolveu, por iniciativa própria, um sistema chamado DI Web (a sigla DI deriva de “Departamento

de Investigações”), que torna mais ágil a comunicação interna dos registros de ocorrência. Por meio dele, uma equipe investigativa pode obter todas as informações referentes a um homicídio consumado em sua área logo no dia seguinte ao fato. No entanto, durante o trabalho de campo foi possível notar que este sistema é subutilizado tanto por investigadores quanto por delegados. A subutilização é justificada pelo excesso de registros do departamento. No exemplo aqui exposto, é possível notar que uma ferramenta que poderia dar mais celeridade às investigações não é utilizada pelos delegados, tampouco pelos agentes. É possível dizer que se o uso dessa ferramenta fosse uma diretriz interna – o que poderia ser feito pelos delegados/supervisores – o início das investigações seria mais ágil e eficiente.

Conclui-se que as diversas práticas informais e oficiosas, captadas pela pesquisa, são forjadas como algo inerente à organização policial. Contudo, é de suma importância frisar mais uma vez que, em alguns níveis, tais práticas são institucionalizadas, pois têm a anuência velada dos supervisores, os delegados. E como salienta Costa (2008), estes processos institucionalizados são difíceis de serem transformados e resultam em uma cultura institucional que é transmitida por processos de socialização aos quais seus membros estão submetidos.

No entanto, como foi destacado neste artigo, nem todas as práticas oficiosas representam uma influência negativa ao trabalho policial, ao contrário, algumas delas são essenciais para que o trabalho realizado nas delegacias seja desempenhado de forma efetiva. Ou seja, o papel da supervisão não é reprimir toda e qualquer prática oficiosa, mas sim analisar se os seus usos estão em consonância com os princípios da instituição.

Uma importante conclusão desta pesquisa é que o equilíbrio desta equação encontra-se, na maioria das vezes, na efetividade da supervisão que poderia ser realizada pelo delegado. Neste sentido, um dos principais achados foi o reconhecimento da necessidade de ser dotar de centralidade a figura do delegado, pois tanto o sucesso quanto o fracasso das investigações e de todos os trabalhos realizados pelas unidades policiais dependem de sua supervisão participativa e efetiva.

3 UM ENFOQUE ORGANIZACIONAL SOBRE A POLÍCIA CIVIL: NOTAS SOBRE O TRABALHO DE SUPERVISÃO DOS DELEGADOS

Diante do panorama descrito acima constata-se que a combinação entre a falta de supervisão da figura do delegado nos procedimentos policiais e a maleabilidade e imprevisibilidade, características da atividade policial, leva os profissionais a forjarem práticas oficiosas e, no limite, ilegais, para acomodar demandas e pressões que chegam ao território das delegacias e unidades especializadas. A partir dos dados coletados para a referida pesquisa, verificou-se que os policiais da linha de frente – que atuam diretamente nas investigações criminais e no contato com o público – não são supervisionados “de perto” pelos delegados (chefes das equipes e/ou responsáveis pelas delegacias). Os primeiros têm a oportunidade de executar suas tarefas de acordo com suas preferências e com suas concepções, as quais podem ser orientadas por critérios subjetivos e, às vezes, discriminatórios e/ou arbitrários. Esta combinação foi registrada inúmeras vezes durante a pesquisa: foram presenciados vários casos em que as equipes de policiais saíram às ruas para fazer a coleta de provas, na investigação de homicídios, sem a presença dos delegados; casos em que são os escrivães quem fazem as oitivas e lavram autos de prisões em flagrante, etc.

A conclusão da pesquisa, que aponta para a necessidade de uma maior supervisão por parte da figura dos gestores (delegados), está em diálogo com os resultados de estudos organizacionais que advertem para a imprescindibilidade da supervisão sobre as atividades empreendidas pelos profissionais da linha de frente em instituições complexas, como as polícias. Nesta literatura

especializada há um amplo debate acerca da importância do supervisor nas atividades desenvolvidas pelas instituições públicas, uma vez que estes fazem a mediação entre as políticas elaboradas no plano mais abstrato e suas aplicações no cotidiano da instituição e nos serviços prestados à população.

Apesar dos consideráveis ganhos adquiridos ao se analisar as instituições policiais pela perspectiva dos estudos organizacionais, constata-se que este enfoque é recente na literatura especializada. Existem poucos estudos que dimensionam as polícias a partir de suas características organizacionais, ou seja, como instrumentos técnicos, instituições públicas voltadas à realização e oferecimento de um serviço à população, o que culmina em uma escassez de pesquisas que vislumbrem as polícias a partir da produtividade policial, eficácia de seus serviços e satisfação/confiança da população.

3.1 A PROBLEMÁTICA DE SE PENSAR AS POLÍCIAS PELA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

A partir dos anos de 1990, têm sido cada vez mais frequentes pressões nacionais e internacionais para que as polícias alterem suas formas de atuação, que, na visão de muitos estudiosos e especialistas, não condizem com a lógica de uma sociedade democrática. Para Marinho e Junior (2009), a pressão por mudanças tem duas origens. A primeira é a desconfiança que parte da população brasileira e da mídia tem sobre as polícias brasileiras em sua atribuição de controle e prevenção do crime. Esse quadro foi agravado na década de 1990 diante do crescimento das taxas da criminalidade urbana e de novas configurações do crime em torno do tráfico de drogas e do tráfico de armas de fogo, tornando o crime um problema social que passou a preocupar uma parcela maior da população.

A segunda origem é a incapacidade das polícias em dialogar com a crescente tendência de parcerias entre sociedade civil e setores do governo. Mesmo com a redemocratização do país, algumas instituições da segurança pública caminham com passos lentos em direção a uma maior sistematização e articulação entre esferas públicas e civis. Lima, Souza e Santos (2012, p. 25) problematizam que a área “[...] foi um dos poucos campos das políticas públicas, talvez o único, a não aproveitar a janela de oportunidade aberta no contexto da redemocratização”. Para estes autores, ainda que no cenário nacional a década de 1990 tenha sido um momento de criação de canais de participação e interlocução com o Estado e culminado, entre outros, na criação de instituições participativas, a segurança pública ficou de fora deste novo arcabouço institucional.

Já nos anos 2000 é possível identificar um diálogo maior entre estudiosos e especialistas nos temas das práticas policiais com especialistas do tema da cultura organizacional. A partir do encontro entre estas duas áreas, as polícias passaram a ser entendidas como organizações¹³ do arcabouço democrático, ou seja, como parte de um sistema sujeito às análises organizacionais (MARINHO; JUNIOR, 2009), em contraponto a um modelo pragmático e patrimonialista, baseado na defesa do Estado e não da sociedade.

Por isto, não é coincidência que apenas recentemente questões relacionadas à produtividade policial, eficácia de seus serviços e satisfação/confiança da população nas polícias começaram a ser problematizadas e ganharam centralidade em estudos sobre o tema da segurança pública. Destaca-se a recente produção do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com base em dados da FGV Direito

13 O conceito de organizações será emprestado de Marinho e Junior, 2009 *apud* Selznick, que por organizações “entende-se um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade estabelecida [...]. Ou seja, trata-se de um instrumento racional para a execução de um serviço.” (p. 232)

14 Segundo dados do 7º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 70,1% dos brasileiros ouvidos na pesquisa não confiavam na polícia no 1º semestre de 2013.

SP (Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas), que mensurou a confiança que a população tem nas polícias brasileiras¹⁴. Mensurar a produtividade policial, a qualidade dos serviços prestados e a credibilidade social da instituição são tarefas de suma importância dentro de uma ordem democrática, pois é uma forma de controlar o acesso à Justiça, a produção de desigualdade pelas práticas policiais e também pelo sistema de justiça criminal.

Alguns autores especialistas em estudos organizacionais apontam que entender uma instituição enquanto organização introduz a possibilidade da análise a partir de elementos relativos às tarefas, ao ambiente, suas especializações, divisões de trabalho, qualidade e quantidade de serviços, pois: “[...] as organizações são criadas para produzir alguma coisa [...] Neste processo, as organizações utilizam energia humana e não humana para transformar matéria prima em um produto desejável” (PERROW *apud* MARINHO E JUNIOR, 2009; p. 233).

Oliveira (2012) problematiza que, não obstante o fato de que a polícia é uma típica organização burocrática, poucos são os estudos que analisaram a qualidade e quantidade dos serviços produzidos pelas polícias e como estes são prestados à população. Entre as pesquisas sobre práticas policiais e sistema de justiça, poucas foram as que se dedicaram a entender como as políticas públicas da segurança chegam até as pessoas e como resolvem ou não o problema do cidadão sobre os quais elas incidem; de forma resumida, como essas políticas são transformadas em serviços.

Tal dificuldade pode estar atrelada ao fato de que em outras instituições públicas há uma clareza no entendimento sobre quais são os serviços típicos prestados, qual a atividade fim da instituição e, conseqüentemente, qual o seu produto final, o que torna possível a tarefa de controlar e supervisionar os procedimentos e resultados. Já em relação às instituições policiais, fazer a mesma análise torna-se uma atividade hercúlea, por que: a) há um desencontro de entendimentos sobre o que é a polícia, quais são suas funções e finalidades; b) verifica-se que o trabalho policial é marcado pela imprevisibilidade, pela falta de conteúdo prévio das tarefas a serem realizadas e pela fluidez do mandato da agência. Por estas razões, os serviços prestados pelas polícias são mais difíceis de serem compreendidos a partir das análises organizacionais do que os serviços de outras instituições.

Para Oliveira (2012), a atividade policial não é uma prática que possa ser bem compreendida a partir dos códigos formais que prescrevem a atuação do agente, porque a conduta deles é primariamente condicionada por sua interação com o público. Tais características da atividade policial – extrema maleabilidade e imprevisibilidade – impedem que sejam prescritas normas e protocolos capazes de dar conta de todas as dinâmicas vivenciadas pelos policiais em seu cotidiano. Usando as argumentações de Anthony Downs (1967), o autor enfatiza que quando um ambiente organizacional é muito “[...] incerto e cambiável [como são as organizações policiais], as organizações tendem a agir mais sob os procedimentos e as estruturas informais. A incerteza e a mutabilidade são a realidade das ruas, onde os policiais executam seus ofícios” (DOWNS *apud* OLIVEIRA, 2012, p.1563).

Assim, verifica-se que analisar as polícias pelo viés institucional não é uma tarefa simples. Desta forma, torna-se pertinente questionar quais são os modos de se avaliar o desempenho dos policiais, monitorá-los e cobrar resultados e entrega de serviços. Oliveira (2012) problematiza ainda que a dificuldade de regulação deste serviço público é acentuada diante de quatro características da instituição policial:

- As polícias produzem seus próprios agentes: para o autor, em outras instituições a regra é que o profissional seja gerado por uma organização distinta daquela em que ele vai atuar, e nas polícias isto não ocorre. A formação, tanto a oficial/formal como a oficiosa/informal, é realizada pela própria instituição, nas Academias de Polícia;
- Gestores da instituição são também os próprios policiais: a administração das polícias é, na maioria das vezes, constituída exclusivamente pela profissão, o que torna impossível aos executores imediatos alegarem ingerência indevida de leigos quando os supervisores

intervierem em suas práticas de trabalho. Para o autor, essa característica organizacional é uma importante variável na resistência dos atores às ações de reformas vindas do exterior e às de revisão externa de sua conduta;

- Supervisão/Gerenciamento é realizado por pares: por não terem quaisquer outros profissionais atuando dentro da instituição que não sejam os próprios policiais, os agentes do sistema podem contar com a cumplicidade corporativa;
- A discricionariedade dos policiais: para o autor, o poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês e nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas. Os recursos oferecidos pela organização estão, em geral, aquém dos necessários para o bom desempenho das tarefas e as regras formais não dão conta de todos os casos concretos, o que exige a intervenção discricionária dos atores para que a agência funcione, distribua os bens e preste os serviços. Ou seja, esta discricionariedade é condição necessária para que a política pública seja concretizada.

Em instituições com extrema maleabilidade e imprevisibilidade – como as instituições policiais – a questão que se impõe é a de como estabelecer os limites desta discricionariedade, a fim de que a *accountability* e a *responsiveness*¹⁵ sejam asseguradas. Ainda em relação à discricionariedade, especialistas no tema argumentam que a natureza do trabalho na linha de frente (ou seja, dos policiais que atuam diretamente nas ruas) é especialmente problemática, porque as decisões e as ações ao nível da rua são guiadas menos por regras formais e treinamentos e mais por crenças e normas informais, que são mais resistentes às mudanças.

Apesar destas características e dificuldades, Oliveira (2012) faz um alerta para a imprescindível necessidade de se estabelecer mecanismos para a) analisar as polícias enquanto organizações, na perspectiva dos estudos organizacionais, e b) regular o aparelho policial e tudo o que deriva de suas características organizacionais. Para o autor, seu controle é essencial, porque seus agentes estão autorizados a usar o constrangimento físico e eles interferem direta e imediatamente nas liberdades civis. A conclusão que fica é que as características inerentes à instituição policial não a desobriga da necessidade de efetivar controles e supervisões sobre suas práticas, bem como monitorar a qualidade e quantidade de seus serviços.

3.2 COMO CONTROLAR AS POLÍCIAS?

No que se refere ao controle institucional, verifica-se três formas amplamente discutidas pelos estudos sobre as organizações e que podem ser explorados nas análises organizacionais referentes à instituição policial: a) controle por meio da motivação dos funcionários, visando uma maior eficiência em seus serviços (através de uma valorização salarial, por exemplo), b) controle por meio de uma maior supervisão/controlado (interno e externo) sobre as tarefas executadas, e c) controle por meio da transparência na prestação de contas à sociedade sobre os serviços prestados, de modo que seja possível mensurar a quantidade e qualidade deles (OLIVEIRA, 2012).

Segundo a literatura especializada, (TOHÁ E SOLARI, 2014) o mecanismo preferido para se realizar o controle institucional é o incentivo econômico, que é vinculado ao desempenho da agência e/ou do ator. A variação no salário destes profissionais atrelada à melhoria na qualidade e quantidade dos serviços prestados por eles pode ser um fio condutor para regular os últimos¹⁶. Entretanto, esta equação é plausível apenas diante de instituições públicas que de alguma forma podem controlar o salário de seus funcionários e/ou instituições em que se é possível medir acuradamente as contribuições individuais e a produção da organização. Como reforçam Cruz e Barbosa (2002), no

15 De acordo com o Oxford Learners' Dictionaries, o termo *accountability* é associado àquele que é *accountable*, ou seja, aquele que é responsável por determinados atos e deve poder explicá-los quando lhe for demandado. O mesmo dicionário define *responsiveness* como a característica daquele que é *responsive*, ou seja, aquele que pode responder/reagir rápida e positivamente a uma determinada solicitação/situação.

caso das organizações policiais, as complexas peculiaridades na mensuração de seus resultados culminam na indefinição quanto à melhor forma de alcançar seus objetivos, já que vários fatores podem influenciar no aumento da violência e criminalidade de determinada sociedade: políticas de prevenção à criminalidade; aspectos sociais relativos ao crescimento urbano; diminuição da sensação de insegurança; aumento da sensação de punição; entre outras.

Uma segunda forma de se controlar as instituições policiais seria uma maior transparência em seus resultados, ou ainda, uma eficiente prestação de contas dos serviços prestados pela instituição à sociedade. Contudo, mais uma vez, a prestação de contas é, historicamente, o calcanhar de Aquiles das polícias brasileiras, conforme discutido pela literatura especializada. Nas instituições do sistema de justiça brasileiro existe a percepção que o “segredo” e/ou a falta de transparência é, antes de tudo, um método de trabalho. A questão do “segredo” regendo as formas de se fazer segurança pública foi discutida por Lima (2009), para quem os problemas destas áreas são percebidos como afeitos ao universo jurídico e policial, cujas soluções devem ser pensadas exclusivamente pelos operadores jurídicos, que teriam experiência no cotidiano para legitimar seus atos. O segredo se desloca do discurso para a defesa da especialização.

Diante do que foi exposto aqui e dos dados apresentados, verifica-se que uma das formas mais plausíveis de se efetivar o controle sobre as Polícias Cíveis, em face dos recursos disponíveis, é investir numa maior supervisão por parte da figura do delegado. Esta conclusão deriva dos dados coletados em campo pela pesquisa, pois eles demonstraram que a falta de supervisão desta figura de autoridade culmina numa ampliação desmedida da discricionariedade do policial de ponta, o que por sua vez, gera arbitrariedades e seletividades no exercício da justiça criminal.

A supervisão sobre as atividades das unidades policiais, em tese, deveria ser realizada pelos delegados com vistas à otimização dos resultados das investigações criminais. Esta atividade, teoricamente, poderia regular a discricionariedade do policial que atua na linha de frente e assim dirimir eventuais abusos de poder e/ou uso arbitrário e seletivo das forças policiais.

Com os dados apresentados na segunda parte do artigo constata-se que a preocupação com o atual papel da supervisão dos delegados não é descabida: foram observados inúmeros casos no cotidiano das unidades das Polícias Cíveis de São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal que evidenciaram o quão prejudiciais podem ser os usos da discricionariedade sem supervisão para os tempos e qualidade das investigações criminais.

3.3 A IMPRESCINDIBILIDADE DA SUPERVISÃO NUMA INSTITUIÇÃO BUROCRÁTICA

Conforme analisa Saporì (2006), a instituição policial pode ser entendida enquanto uma instituição burocrática, a partir da teoria weberiana¹⁷, pois está centrada na autoridade legal, que é legitimada por regulamentos e normas formais – as quais por sua vez, representam normas abstratas – mas que em algum sentido, regulam e fixam os procedimentos/atividades da instituição e seus limites. Outras características, segundo o autor, reiteram a instituição nos moldes weberianos, tais como: especificação de mando e subordinação; divisão do trabalho; racionalidade; profissionalismo; rotinização; padrões formais de autoridade; padronização de procedimentos; normas exaustivas; e um produto final definido, o inquérito policial.

16 Ainda segundo estes autores, os sistemas de incentivo econômico têm sido objetos de resistência por diversas razões, entre elas por criarem uma competição desleal entre os servidores, por desviarem as motivações dos objetivos globais para as variáveis específicas ligadas a sua obtenção ou concessão e que não correspondem à dimensão real das melhorias que estimulam. Por vezes, sua aplicação cria conflitos corporativos que acabam por distorcer a própria natureza dos incentivos.

17 Segundo a teoria weberiana, a burocracia pode ser entendida como um fenômeno intrínseco ao estado moderno e suas principais características são a funcionalidade e a racionalidade, que são operadas por regras racional-legais tendo como horizonte preceitos como a hierarquia, disciplina e especialização, além da impessoalidade e universalidade (Weber, 1999).

Ainda segundo Saponi (2006), apesar desta burocratização, as práticas das instituições do sistema de justiça são orientadas por diversas ações de caráter informal, porém institucionalizadas em prol da eficiência, da manutenção do serviço e da celeridade, diante da grande demanda de trabalho que chega a estas instituições. Entretanto, afirma o autor, para dar conta da grande quantidade de trabalho e com vistas a garantir a agilidade do serviço, são arroladas como soluções técnicas informais, padronizadas e rotinizadas para o tratamento dos casos.

Para o autor, tais peculiaridades das instituições do sistema de justiça brasileiro acabam por violar os princípios jurídicos do Estado de Direito. Suas análises apontam que as características burocráticas da organização judiciária, associadas à pressão por produtividade no trabalho judicial, ameaçam os ritos processuais definidos por lei, criando um contexto de trabalho em que informalidades institucionalizadas são utilizadas por operadores do sistema de justiça, como, por exemplo, a aplicação de técnicas padronizadas de despachos em série para casos categorizados, ao invés da individualidade no tratamento destes.

A discussão subjacente a esta análise do sistema de justiça criminal brasileiro é como estas instituições transitam entre a manutenção da lei ou da ordem, não conseguindo conciliá-las. Sobre a dificuldade da conciliação entre lei e ordem por parte das polícias, Cruz e Barbosa (2002) argumentam que estas organizações, concebidas para resolver os conflitos de forma racional/burocrática, imputam a ideia de que seus membros estariam devidamente instrumentalizados para tal; porém, na prática, o que se verifica é a dificuldade em lidar com o dinamismo e instabilidade de organizações cada vez mais complexas. Os autores concluem que esta “distinção” entre lei e ordem provoca, entre outras situações, uma disfunção da burocracia, uma vez que o poder discricionário do agente da lei pode fazer com que sua opção seja pela manutenção da ordem mesmo que isto signifique burlar a lei e, por conseguinte as normas da organização.

Costa (2004) salienta que contextos de aumento no número de crimes e sentimento de insegurança por parte da população podem tornar ainda mais difícil a conciliação entre a lei e a ordem. Ou seja, o aumento da violência urbana acabaria por reforçar a “necessidade” da polícia “endurecer” suas atividades de controle do crime, o que no limite pode legitimar práticas violentas e arbitrárias por parte destes agentes. Mais uma vez, o equilíbrio desta equação fica por conta do poder discricionário de policial, a quem caberá “sentir” qual a necessidade do momento e assim incidir suas ações, ainda que o exercício do poder coercitivo esteja, em tese, limitado por um conjunto de leis. Assim, continua Costa (2004), os limites da atividade policial vão depender dos mecanismos institucionais de controle, pois se por um lado a legislação impõe uma série de limitações à atividade policial, por outro confere a estas instituições um alto grau de discricionariedade.

A literatura especializada aponta para a imprescindível necessidade de controle da atividade policial. Entretanto, como salienta Costa (2004), devido ao rol de indefinições sobre qual é o papel da polícia na sociedade moderna, há divergências sobre os mecanismos ideais de controle da atividade policial. De um lado, há a defesa de mecanismos internos de controle e de outro, de mecanismos externos. Entretanto, como salienta o autor, a coexistência de órgãos de controle interno e controle externo é fundamental para o controle da atividade policial e suas funções não são concorrentes, mas sim complementares. Apesar dessas divergências, Costa destaca o argumento de Bayley para demonstrar como, em alguns sentidos, o controle interno pode ser mais eficaz do que o externo. Nas palavras de Bayley:

Em princípio, o controle interno é preferível por pelo menos três razões: primeiro, uma inspeção interna pode estar mais bem informada do que a externa. Uma determinada polícia pode esconder quase tudo que quiser de uma inspeção externa, e é certamente capaz de inviabilizá-la. Segundo, o controle interno pode ser mais profundo e extenso. Ele pode focar toda a gama de atividades policiais e não apenas as aberrações mais visíveis e dramáticas. Terceiro, o controle interno pode ser mais variado, sutil e discreto. Ele pode usar

tanto mecanismos informais quanto formais que são onipresentes na vida profissional dos policiais (Bayley *apud* Costa 2004, p. 58)

A conclusão que fica é que apesar da ampla discricionariedade que circunda as atividades policiais ser entendida como uma característica “inata” do trabalho policial, isso não significa que os administradores destas instituições não possuam poderes e instrumentos para dirimir ou limitar o poder discricionário dos agentes da “linha de frente”. Além disso, se a discricionariedade acaba por gerir o cotidiano das unidades policiais pesquisadas, isto não ocorre sem o conhecimento e aceitação tácita dos supervisores. Como ressalta Oliveira (2012),

[...] se for verdade que os funcionários do baixo escalão têm ampla margem de manobra, eles não atuam, contudo, num vácuo institucional. A organização produz constrangimentos que modelam a discricionariedade deles: se as regras formais não são a determinante primária do comportamento dos burocratas das ruas, elas não são também sem efeitos (Oliveira, 2012, p. 1560).

Portanto, os dados apresentados neste artigo e o diálogo com as pesquisas do campo dos estudos organizacionais apontam para a imprescindibilidade do papel do “supervisor da ponta” (Oliveira, 2012), o que em termos policiais seria o papel ocupado pelos delegados, que, em tese, deveriam estar à frente das investigações e do atendimento ao público. Estes supervisores têm a função imediata de traduzir as regras e os procedimentos formais em práticas e de esclarecer os objetivos da agência para os executores finais. Segundo as conclusões da pesquisa, eles têm também a possibilidade de supervisionar os procedimentos das investigações de maneira mais efetiva e, portanto, identificar erros e assim intervir antes que resultados indesejados ocorram.

4 CONCLUSÕES E APONTAMENTOS

A pesquisa cujos resultados esse artigo discutiu buscou entender quais são os impactos das escalas formais de serviço dos policiais civis de São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal nos tempos e qualidade da investigação de homicídios, tráfico de drogas e roubos. Partiu-se da constatação de que existem poucos estudos que dimensionem as polícias a partir de características organizacionais, ou seja, como instrumentos técnicos, instituições públicas, voltadas à realização e oferecimento de um serviço à população. Assim, buscou-se compreender como se organizam as unidades policiais nos locais supracitados, como são realizadas as investigações criminais e, principalmente, qual o impacto da organização das escalas de serviço na efetividade do trabalho policial.

No que se refere às escalas de plantão, constatou-se que o turno de trabalho é geralmente apontado pelos interlocutores como desgastante. Também é exaustivo o trabalho em turnos de expediente quando o policial é levado a trabalhar por um período maior que o previsto. A estas situações somam-se as questões dos *bicos*, pois as folgas, ao invés de serem utilizadas para o descanso do policial, são amplamente utilizadas para a realização de outras atividades para o complemento da renda dos policiais, devido aos salários baixos e defasados.

Destaca-se que a organização do trabalho nas unidades policiais precisa ser observada de perto pelas instituições de controle para se evitar sobreposição de atividades, como, por exemplo: a realização de plantões ao mesmo tempo em que ocorrem as investigações ou ainda, interrupção das últimas em razão de interesses particulares dos policiais, como o exercício dos *bicos*. A partir dos dados trazidos pela pesquisa, conclui-se que a atribuição da supervisão cabe, nas unidades das Polícias Civis, ao delegado, que deveria realizar o acompanhamento das investigações, assim como a supervisão direta dos policiais em cada unidade. Uma supervisão mais ativa por parte dos delegados

poderia contribuir para a maior celeridade nas investigações, pois estes profissionais poderiam mapear e reportar aos superiores os problemas que causam sobrecarga de trabalho. Dentre outros efeitos positivos, isso contribuiria para diminuir a sensação de impunidade, o que aumentaria a motivação dos policiais, que veriam os resultados concretos de seu trabalho.

Outra conclusão da referida pesquisa é que os órgãos da segurança pública, responsáveis pelo gerenciamento das polícias, deveriam induzir e incentivar a produção de doutrinas e manuais acerca de como investigar crimes de homicídios, crimes envolvendo narcóticos e crimes patrimoniais. A produção destes protocolos seria um mecanismo de modernização e compatibilização dos procedimentos adotados às reais necessidades do ato de investigação e não apenas aos aspectos burocráticos / formais / legais do Código Penal e de Processo Penal, bem como do instituto do inquérito policial. A pesquisa concluiu que esse material ainda não está disponível para os policiais civis do país e, quando está, é defasado.

Outro apontamento da pesquisa é para a necessidade de investimentos na reorganização das escalas de trabalho em prol da saúde do trabalhador e/ou ainda, no sentido de torná-las mais condizentes às características específicas de cada tipo de investigação e de unidade de serviço, evitando assim a sobrecarga de trabalho e, sobretudo, o tratamento meramente burocrático de ocorrências. Não há uma única escala de trabalho que possa ser adotada, pois a pesquisa percebeu que vários são os arranjos e escalas disponíveis e que não haveria ganhos de produtividade e de qualidade/saúde do trabalhador com a adoção de modelos únicos e/ou com escalas rígidas demais, sem respeitar as peculiaridades de cada local e investigação criminal.

Por fim, vale destacar mais uma vez que o principal achado da pesquisa foi o reconhecimento da necessidade de se delimitar com maior precisão e fortalecer o papel de supervisão da atividade das diferentes carreiras policiais, enquanto estratégia de modernização da gestão dos recursos humanos disponíveis e de busca por maior efetividade do trabalho de investigação. Isto deve ser feito, em especial, por mecanismos de controle e qualificação dos delegados de nível intermediário (supervisores) para que eles prestem contas dos critérios que utilizam no gerenciamento de suas equipes, dos casos sob sua responsabilidade e das metas de produtividade fixadas. A pesquisa identificou que é nesse nível que ganhos de produtividade podem ser obtidos se adotados novos processos e práticas de gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio; PERALVA, Angelina. Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo. **Tempo social**, v. 9, n. 1, 1997. p. 1-4.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000. p. 257-300.

CERQUEIRA, Daniel. **Mapa de homicídios ocultos no Brasil**. 2013.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. "A Discricionariedade do Sistema de Justiça Criminal: Uma Análise do Inquérito Policial no Distrito Federal". In: Michel Misse. (Org.). **O inquérito Policial no Brasil**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

_____. **Entre a Lei e a Ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CRUZ, Marcos Vinicius Gonçalvez e COSTA, Allan Claudius. **Uma Abordagem Organizacional na Segurança Pública: Notas para Discussão**. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002

LIMA, R. S.; RATON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, Renato Sérgio; SOUZA, Letícia Godinho e SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. Desigualdade & Diversidade – **Revista de Ciências Sociais** da PUC-Rio, nº 11, ago/dez, 2012, p. 23-48.

MARINHO, Karina Rabelo L. e OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. **Mudanças em organizações: o caso do policiamento**. Segurança com Cidadania/Secretaria Nacional de Segurança Pública, Brasília, ano I, 2009, p. 231-253.

MINGARDI, Guaracy. A investigação de homicídios: construção de um modelo. Relatório final de pesquisa. Concursos Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Brasília: **SENASP**, 2005.

MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil**. Scritta Editorial, 1992.

MISSE, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/ UFRJ; BOOKLINK, 2010.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia?** São Paulo: Ed. USP, 2003.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, , 2012. p. 1551-1573.

SAPORI, Luis Flávio. **Política de segurança pública e controle da criminalidade: os desafios da provisão da ordem pública como bem coletivo**. 2006. Tese de Doutorado. Tese de doutorado, Sociedade Brasileira de Instrução–SBI/IUPERJ, Rio de Janeiro.

SINHORETTO, Jacqueline. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. **Anuário Antropológico**, v. 2009, p. 109-123, 2010.

_____. Seletividade Penal e acesso à justiça. In: LIMA, R. S.; RATON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 392 – 399.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, 2014. p. 84-103.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 1. Brasília: UnB, 1999.

SITES CONSULTADOS

BUNDERKRIMINALAMT. Police Crime Statistics. Disponível em: < http://www.bka.de/nn_195184/EN/Publications/PoliceCrimeStatistics/policeCrimeStatistics__node.html?__nnn=true>. Acesso em: 08 dez. 2014.

GOVERNMENT OF CANADA. Homicide Survey. Disponível em: <<http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=3315>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

IRELAND DEPARTMENT OF JUSTICE AND EQUALITY. White Paper on Crime. Disponível em: <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/About_us>. Acesso em: 08 dez. 2014.

UNIVERSITY OF ALBANY. Sourcebook of Criminal Justice Statistics. Disponível em: <<http://www.albany.edu/sourcebook/index.html>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

UK OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. Crime in England and Wales. Disponível em: <<http://ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Crime+in+England+and+Wales>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

VERBETES DE DICIONÁRIO

ACCOUNTABLE. **Oxford Learners' Dictionaries**. Londres: Oxford University Press. Disponível em: <<http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/accountable>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

RESPONSIVE. **Oxford Learners' Dictionaries**. Londres: Oxford University Press. Disponível em: <<http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/responsive>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

3

AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Joana Domingues Vargas¹
Carlos Martins Júnior²
Carolina Christoph Grillo³
Daniel Ganem Misse⁴
Emerson Oliveira do Nascimento⁵
Flora Côrtes Daemon de Souza Pinto⁶
Tito Carlos Machado de Oliveira^{7*}

RESUMO

O estudo centra-se na execução das operações da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP): PACIFICADORA II, instalada na comunidade de Santo Amaro, na cidade do Rio de Janeiro; JARAGUÁ de apoio à polícia ostensiva e judiciária para a redução da criminalidade violenta em Alagoas; ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), em apoio à segurança do Estado de Mato Grosso do Sul, em Ponta Porã, na região de fronteira com o Paraguai. O estudo teve por foco as relações estabelecidas entre os agentes da Força Nacional e demais integrantes das agências da Segurança Pública dos Estados e dos Municípios, especialmente, as polícias estaduais. Conforme cada operação, ênfase foi dada à relação com a população alvo do projeto. A avaliação se deu através de pesquisa qualitativa com base na percepção dos envolvidos. Os resultados indicam a existência de graus maior e menor de contato e relação entre a FNSP e a organização policial local, que variaram ao longo do tempo e segundo cada missão.

Palavras-chave: Força Nacional de Segurança Pública. Polícia. Segurança Pública. Senasp. Brasil.

1 Coordenadora do Projeto. Doutora em Sociologia. Professora Adjunta do NEPP-DH e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

2 Doutor em História Social. Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

3 Doutora em Ciências Humanas (Antropologia Cultural) pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

4 Doutor em Sociologia e Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense.

5 Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas.

6 Doutora em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense.

7 Doutor em Geografia e Professor Titular (aposentado) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

*A pesquisa contou ainda com a participação dos Bolsistas de Iniciação Científica: Paulo Couto Filho, Gustavo Muniz Nunes Vaz e Alexandre Oliveira dos Santos da Paz e com o apoio de Heloísa Oliveira Duarte, de Jeferson de Lara Scabio e de Simone Maria dos Santos.

ABSTRACT

This study aims to clarify the action of the National Public Security Force (FNSP): Pacificadora II, located in the Santo Amaro community in the city of Rio de Janeiro; JARAGUÁ supports the ostensive and judicial police to reduce violent crimes in Alagoas; ENAFRON (National Strategy for Border Public Security), has supported security actions at Ponta Porã (Mato Grosso do Sul state), at the border region of Paraguay. The focus of the study is the relationship between the police agents of the FNSP and other members of Public Security of the State and the Municipalities, highlighting the state police agencies. Emphasis was given according to the mission to the relationship with the target population of the project. The evaluation was made through a qualitative approach based on the perception of those involved. The results indicate the existence of greater and lesser degrees of contact and relationship between FNSP and the local police organization, which varied over time and according to each mission.

Keywords: National Public Security Force. Police. Public Security. Senasp. Brazil.

1 A FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM POUCO DE HISTÓRIA*

Nos últimos quinze anos, vem sendo estruturada, na área de segurança pública, uma política nacional com ênfase na cooperação intergovernamental. Foi a partir de 2000 que o governo federal passou a assumir um papel mais destacado no provimento da segurança pública, conferindo à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1998, a responsabilidade pela execução das políticas públicas de segurança. Já no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foram estabelecidas as condições de cooperação intergovernamental e criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, estratégia de indução fundamental para estimular a adesão às políticas. O Segundo Plano Nacional de Segurança Pública instituiu os moldes cooperativos entre os Estados e União, de modo a pôr em prática um modelo sistêmico de segurança pública por meio do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora o SUSP tenha avançado em várias áreas, notadamente nas áreas de formação profissional e de gestão da informação, a proposta de articular operacionalmente as intervenções dos estados da federação e, em particular, as suas respectivas polícias, ainda encontra dificuldades. Uma das soluções encontradas para aumentar a atuação da União, sem ferir a autonomia dos Estados, foi a constituição da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), permitindo assim à União responder prontamente a situações de crise.

A FNSP foi criada em um contexto de crise da segurança pública e do sistema penitenciário. Naquele momento pipocavam rebeliões de presos por todo o país e, de forma inédita, atentados a prédios públicos e ataques a policiais, sob o comando de presos vinculados ao PCC (Primeiro Comando da Capital), em São Paulo; conflitos entre índios e garimpeiros em Rondônia; confrontos constantes entre facções do tráfico no Rio de Janeiro, dentre outros. Segundo o atual diretor da FNSP, que participou do projeto desde o seu início, foi um episódio em particular que mobilizou o então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e o Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Fernando Correa, a pensar como socorrer de forma emergencial os Estados.⁸

No início de 2004, no presídio conhecido como Urso Branco, em Rondônia, um preso subiu ao telhado e exibiu a cabeça de outro detento que havia sido degolado. Esse episódio e seu desfecho com trezentas pessoas feitas reféns (a maioria delas visitantes) foram veiculados pela TV e causou

* Registramos o nosso agradecimento a Heloísa Helena Kuser e a todos os integrantes da Força Nacional que contribuíram para a realização deste trabalho.

8 Entrevista com o Diretor da FNSP.

perplexidade em todo o país. Diante deste fato, foi aventada, pelo governo federal, a possibilidade de se enviar a Rondônia uma tropa de policiais militares de São Paulo ou do Rio Grande do Sul, especializada na intervenção em presídios.⁹ A falta de normatização legal ou regulamentar que permitisse um estado socorrer o outro impediu a ação,¹⁰ mas não sepultou a ideia de colocar em prática uma forma de cooperação entre as polícias brasileiras, de modo a permitir o auxílio a um estado com o emprego de força advinda dos outros estados da federação.

O projeto de constituição de uma força, que fosse diferente do da Guarda Nacional,¹¹ que já existia, foi iniciado, quando o então Secretário, que havia sido superintendente da Polícia Federal no Rio Grande do Sul, convidou três oficiais e um sargento do batalhão de operações especiais (BOPE) da Brigada Militar para a ele se integrarem.¹² O modelo, que foi sendo gestado, inspirou-se nas Forças de Manutenção da Paz, da Organização das Nações Unidas e foi implantado por meio do projeto Segurança Cidadã, sob o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para tanto, concorreu a experiência e participação em operações de paz da Brigada Militar e do primeiro comandante do projeto da FNSP – Coronel Aurélio Ferreira Rodrigues -, ainda no início da década de 1990.¹³ Os policiais recrutados seguiram a formação dada aos militares, ministrada com base em manuais de instrução elaborados especificamente para as operações de manutenção da paz, da Organização das Nações Unidas (ONU). A instrução era referenciada pelo histórico das operações de manutenção da paz, manejo de armas e veículos, técnicas operacionais padronizadas das Nações Unidas, medidas de proteção e de segurança, como também cursos especializados.¹⁴ Essa expertise e a prática adquiridas na participação da missão da ONU foram levadas para a FNSP pelos oficiais gestores. Foram adotados e adaptados vários princípios da missão internacional, tais como o de consentimento dos Estados e o de não intervenção, de imparcialidade, de recurso à força apenas em situação de legítima defesa ou defesa da população.¹⁵ Foi seguida a estrutura de cadeia de comando estendida no tempo e no espaço - do terreno de atuação à direção superior e coordenação da operação. Também foram adotadas as diretrizes mais gerais das operações internacionais. Dentre elas, o entendimento das forças de paz e local sobre as prerrogativas de cada uma para estabelecer acordo político de cooperação de modo a resultar em um mandato delimitado a ser periodicamente renovado; a convocação de um contingente *ad hoc*, selecionado e com experiência, recrutado em espaços geográficos e culturais diferentes, mediante o pagamento de diárias; a adoção de orientações doutrinárias e de técnicas padronizadas.

Tomando assim, por inspiração, o modelo da ONU e assumindo um caráter não intervencionista, a FNSP atua desde que haja solicitação de sua presença pelo chefe do executivo estadual ou por órgão de segurança federal.¹⁶ Essa atuação, no mais das vezes, responde à demanda de um Estado que esgotou a sua capacidade de resposta e é justificada pela colaboração solidária que deve prevalecer entre os estados da federação. Nela, o uso da força deve ser limitado à situação de legítima defesa de si ou de outrem e deve prevalecer a imparcialidade obtida, no caso da Força (e diferente do modelo da ONU) por meio da rotatividade do efetivo.

9 Entrevista com o Diretor da FNSP.

10 A lei 10.277 de 2001 estabelecia a possibilidade dos Estados firmarem convênio para a preservação da ordem pública em situação emergencial. Mas ela não foi citada na entrevista. A referência foi feita à lei 11.473 de maio de 2007 que a substituiu.

11 A Guarda Nacional foi criada durante a Regência e tinha como principal função defender a Constituição, a Liberdade e a Integridade do Império. Até 1850 as guardas nacionais, cujos regimentos eram formados nos municípios, foram subordinadas aos juizes de paz, quando então sofreram reforma e passaram a se subordinar ao governo central. A ingerência dos presidentes de províncias na nomeação dos seus oficiais tirou-lhe o caráter nacional. Foi extinta em 1922.

12 Entrevista com o Diretor da FNSP.

13 O Brasil participa de operações de paz no âmbito da ONU desde 1957. Nos anos de 1990, o aporte de policiais foi feito à Organização. Diversos observadores militares e policiais participaram da missão ONUSAL em El Salvador (FONTOURA, 2005). O coronel Rodrigues, então capitão, integrou o primeiro contingente de oficiais da Brigada que atuou nessa missão em 1993.

14 A respeito da formação para a participação brasileira nas missões de paz, ver Fontoura (2005).

15 O princípio do uso da força em defesa da população foi acrescentado depois de operações de paz polêmicas como a de Ruanda em 1994.

16 Em 2008, as atribuições da FNSP foram ampliadas, abrangendo também a cooperação com órgãos de segurança federais.

A FNSP, que desde 2007, foi transformada em Departamento (DFNSP), é coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ). A cadeia de comando das missões se exerce com o Ministro da Justiça, o Secretário da SENASP, o Diretor do DFNSP, os responsáveis pelas Coordenações e os Comandantes das operações. O mandato formal da DFNSP foi estabelecido pelo Decreto no 5.289/2004, que delimita as suas atribuições e os procedimentos que devem ser seguidos para o seu emprego. O mandato de cada missão é definido por portaria publicada pelo Ministério da Justiça, dando início à operação que é detalhada em documentos que estipulam, dentre outros, como será o emprego da FNSP.

Aderindo ao convênio de cooperação, os Estados da Federação, por meio de suas Secretarias de Segurança Pública, fornecem o contingente selecionando voluntários que atendem às exigências de experiência, de preparo físico e de conduta ilibada. Os recrutados passam por uma Instrução de Nivelamento de Conhecimento (INC), de duração de três semanas, que visa a padronização das formas de atuação, de emprego de arma de fogo, dentre outros referenciados em protocolos da ONU.¹⁷ Nela são ministradas disciplinas sobre o histórico da Força e o acordo de cooperação, manejo de armas e veículos, além de cursos específicos voltados para cada tipo de polícia (investigação e interrogatório para a polícia civil, técnicas de abordagem para a polícia militar, etc.).

Além da padronização dos procedimentos, visando competências, práticas e conhecimentos comuns, a formação propicia a aproximação dos agentes das diferentes polícias dos diversos estados da federação, proporcionando, segundo os seus integrantes, trocas culturais e aprendizados, bem como o compartilhamento de conhecimento sobre o que consiste a atividade de cada uma delas.¹⁸ Os integrantes da Força portam em seu uniforme a bandeira dos seus respectivos estados de origem e utilizam as boinas inclinadas para o mesmo lado dos soldados, “boinas azuis” da ONU. Por ocasião da pesquisa, a FNSP contava com o efetivo de 9.465 policiais militares, 919 bombeiros, 470 policiais civis e 144 peritos.¹⁹

2 A PESQUISA

Há pouquíssimos estudos sobre a FNSP. Estes e os autores que a ela simplesmente se referem, ora ressaltam o seu projeto de ausência: de mandato, de linha de comando clara, de mecanismos de controle interno e externo etc. (AZEVEDO *et al.*, 2006); ora sua constitucionalidade duvidosa (SOUZA NETO, s/d); ora os limites de sua área de atuação e de poderes (SOARES, 2012). Apesar do tom invariavelmente crítico, em alguns casos também se conjectura que, sanadas as suas deficiências formais, essa possa vir a representar uma importante inovação institucional cooperativa, alternativa ao uso que se faz do Exército na segurança pública (SOUZA NETO, s/d).

A presente pesquisa teve por objetivo geral avaliar a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), com base em três operações específicas que têm como característica comum a sua duração estendida no tempo. Nesse mesmo movimento, pretende ser uma contribuição para o preenchimento da lacuna de trabalhos sobre o tema.

Seu foco específico são as relações estabelecidas entre os agentes da Força Nacional e demais integrantes das agências da Segurança Pública dos Estados e dos Municípios, especialmente, as polícias estaduais. Conforme o tipo de operação, ênfase foi dada, também, à relação com a população alvo do projeto.

Partiu-se do pressuposto que nada mais adequado para a avaliação do projeto de funcionamento das operações da Força e das interações que os seus agentes estabelecem com

17 Entrevista com gestores da FNSP.

18 Entrevista com gestores da FNSP.

19 Entrevista com o Diretor da FNSP.

os operadores da segurança pública e com a população do que contar com a possibilidade de se realizar uma coleta de material durante as operações. Nesse sentido, foi possível valer-se da riqueza representada pelo caráter ainda presente na memória, da experiência planejada, dos desafios previstos e da experiência vivida, dos desafios já passados – bem ou mal resolvidos, mas ainda vívidos para uma avaliação normativa correta e interessada. Diferente das avaliações convencionais que são criticadas pela ênfase no estudo do “antes” e do “depois”, o estudo proposto, centrou-se na avaliação da execução das operações, como também naquela que delas fazem os seus operadores e os operadores das outras agências envolvidas, especialmente as polícias estaduais. Conforme o tipo de operação, ênfase foi dada também à avaliação da operação feita pela população alvo do projeto.

Tendo em vista a diversidade de missões desenvolvidas nas operações do DFNSP,²⁰ e, seguindo a indicação feita pelos financiadores, foram avaliados, por meio da pesquisa, três tipos diferentes de atuação da Força Nacional em ações de apoio a funções de segurança pública, em diferentes estados da federação e com diferentes agências públicas em interação. São elas:

1. Apoio ao Governo do Estado do Rio de Janeiro nas ações decorrentes da implantação do Programa do Governo Federal “Crack é possível vencer”, na comunidade de Santo Amaro, na cidade do Rio de Janeiro.
2. Apoio ao Governo do Estado de Alagoas e à Secretaria do Estado de Defesa Social na implantação do Programa do Governo Federal “Brasil Mais Seguro”, apoio à polícia ostensiva e judiciária com vistas à redução da criminalidade violenta.
3. Apoio ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e à Secretaria de Justiça e Segurança Pública do MS, na implantação do Programa do Governo Federal “ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras” de forma a complementar as ações dos órgãos de segurança do Estado em Ponta Porã na região de fronteira com o Paraguai.

Foram, portanto, delimitados três estados da federação – Rio de Janeiro, Alagoas e Mato Grosso do Sul, como campo da pesquisa, além de Brasília (Distrito Federal), que é sede do Departamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

No que concerne à metodologia e em conformidade com as diretrizes do Edital nº 001/2014, “Pensando a Segurança Pública” para essa área temática, a investigação empreendida foi qualitativa. Nesse sentido, os métodos de coleta de dados empregados foram observação e anotações detalhadas nos três campos de pesquisa, entrevistas semiestruturadas ou informais (em algumas situações, mais produtivas) com policiais e gestores da FNSP, agentes e gestores da segurança pública dos estados, moradores das regiões afetadas, grupos focais com policiais da FNSP (no Rio de Janeiro e em Ponta Porã), além de pesquisa bibliográfica e documental (em Brasília, na sede do DFNSP e no arquivo deste).²¹ O material coletado foi transcrito, tratado com o software *NVivo* e analisado

20 Patrulhamento de fronteiras; policiamento ostensivo; combate a crimes ambientais; policiamento em áreas indígenas; segurança em grandes eventos; proteção a pessoas ameaçadas; apoio aéreo; apoio em investigação de crimes; segurança em penitenciária e apoio a desastres climáticos e ambientais.

21 Em Brasília, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três gestores e entrevistas no Centro de Controle e no Arquivo do DFNSP, onde também se pesquisou os documentos das missões. No Rio de Janeiro, foi realizado trabalho de campo de cinco semanas em duas etapas. Foram feitas seis entrevistas semiestruturadas com policiais da FNSP de diferentes patentes, um grupo focal com 10 agentes, duas entrevistas com gestores e policiais locais, além de diversos depoimentos não gravados. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas e tomados vários depoimentos de moradores em diferentes espaços de sociabilidade com perfis distintos, de ambos os gêneros, de faixas etárias diversas, moradores antigos e recentes da comunidade, além de profissionais que atuam no Santo Amaro. Em Maceió e Arapiraca foram duas semanas de trabalho de campo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois PMs e seis policiais civis locais. Foram feitas entrevistas e registrados depoimentos não gravados com seis Policiais Civis (PC) e um delegado da FN. Foram entrevistados dois gestores e foi acompanhada reunião na Câmara Temática. Em Ponta Porã, foram duas etapas de trabalho de campo, na primeira, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e tomados depoimentos de cinco policiais da FNSP de diferentes patentes e especialização e foram registrados depoimentos e entrevistas de oficiais da Polícia Militar (PM), Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e do Departamento de Operações de Fronteira (DOF). Foi também acompanhada reunião do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e ações da FNSP e do DOF. Na segunda etapa, foi realizado grupo focal com cinco integrantes da FNSP e realizadas entrevistas e tomados depoimentos de moradores da cidade, comerciantes, políticos, empresários, formadores de opinião e outros.

por temas definidos previamente ou que foram sendo acrescentados ao longo da análise. Como já dito, os três casos ou operações selecionados para estudo foram indicados pelo DFNSP/SENASP, alterando a proposta inicialmente apresentada pela equipe de pesquisa. Ao selecionar as operações que vêm se caracterizando pelo tempo de duração, um viés foi introduzido na avaliação. Claramente, os projetos avaliados constituem não o padrão de intervenção rápida e pontual que define a FNSP, mas a exceção. Isto é, aquelas operações que por razões políticas ou motivações de outra natureza vêm se alongando no tempo. Além disto, a comparação entre operações com objetivos diversos pôde apenas ser parcial.

As questões específicas delimitadas pelo financiador foram:

- Os gestores e profissionais de segurança pública dos estados que receberam a Força Nacional sabiam quais eram os objetivos da operação em questão?
- Os gestores e profissionais de segurança dos estados que receberam a FNSP entenderam que os objetivos da operação foram cumpridos?
- Como as operações foram avaliadas pelos atores envolvidos?
- Quais as percepções dos gestores e dos profissionais de segurança pública dos estados acerca dos integrantes da FNSP?
- Como os integrantes da FNSP avaliam a relação com os profissionais de segurança pública das Unidades da Federação que os receberam?
- Como os profissionais da FNSP avaliam a relação com a população das Unidades da Federação que os receberam?

Buscando responder às questões colocadas, e para melhor qualificá-las, procurou-se, por meio de variáveis elencadas, tais como: mandato, comando, atuação, motivação, rotatividade, controle e disciplina, dentre outros, compreender o projeto de funcionamento da FNSP com base nas missões em foco.

Para situar o contexto de surgimento da FNSP e visando resgatar parte da memória da instituição, iniciamos a primeira seção com “um pouco de história”. A segunda seção apresenta a pesquisa e os métodos utilizados para o levantamento das informações e seu tratamento. A terceira seção trata do mandato geral da FNSP, nas leis, decretos e outros documentos e busca conceituá-la, ainda que de forma prévia. Discute-se, também, nessa seção, a relação entre o recrutamento e o pagamento de diárias e o controle interno. Na quarta seção são descritas e analisadas cada uma das missões em estudo. A quinta seção traz uma análise sintética dos resultados sobre as missões, buscando responder às questões de pesquisa. Seguem as notas conclusivas e um rol de recomendações ou sugestões.

3 MANDATO E ATRIBUIÇÕES

Bayley (1983) propõe uma definição da polícia no mundo moderno centrada no uso autorizado da força coerciva. Poder-se-ia dizer, uma representação do Estado na sociedade. Bittner define a polícia pela sua capacidade efetiva ou virtual de fazer ou de evitar o uso da força, conforme apreciação em situações específicas. Para este autor: “a própria existência da polícia implica na suposição de haver crises que, no lugar e no momento em que estão ocorrendo, devem ser enfrentadas de maneira coerciva” (BITTNER, 2003, p.36).

Essa definição de polícia e de seu mandato parece satisfatória para caracterizar a Força Nacional de Segurança Pública, cuja intervenção é emergencial e de caráter pontual, produzida em situação de crise. Pode-se dizer que a FNSP realiza policiamento de apoio no provimento da ordem pública e na administração da justiça (por meio da elucidação de crimes), subordinado a acordo político de cooperação preestabelecido entre os Estados e a União.

As atribuições e o mandato da Força Nacional de Segurança Pública emanam de seu Decreto nº 5.289/2004, que: “disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa, denominado Força Nacional de Segurança Pública”.

Até a publicação do referido decreto, a cooperação baseava-se na possibilidade de convênio entre União e entes federados com base na lei no 10.277/2001, que dispunha sobre “convênios federais para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública”. Esta lei foi revogada pela lei no 11.473/2007, que propôs nova redação para especificar que a cooperação federativa (convênio) firmada entre a União e os entes federados “compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública”.

Desta forma, a FNSP passaria a ser um dos principais eixos da cooperação entre os Estados da Federação, por meio de policiamento qualificado e especializado, alternativo ao uso das Forças Armadas. Para organizar e possibilitar o seu emprego foi criado o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP) organizacionalmente inserido na estrutura do Ministério da Justiça, responsável, por meio pelo Decreto no 6.061/2007 que, em seu Anexo I, dispõe sobre o mandato formal da DFNSP, quando, em seu Artigo 16, determina que:

Art.16. Ao Departamento da Força Nacional de Segurança Pública compete:

- I - coordenar o planejamento, o preparo, a mobilização e o emprego da Força Nacional de Segurança Pública;
- II - definir a estrutura de comando dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- III - planejar, coordenar e supervisionar as atividades operacionais da Força Nacional de Segurança Pública;
- IV - planejar, coordenar e supervisionar as atividades de ensino voltadas ao nivelamento, formação e capacitação dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- V - propor atividades de ensino, em conjunto com outros órgãos, voltadas ao aperfeiçoamento dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- VI - manter cadastro atualizado dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- VII - manter o controle dos processos disciplinares e de correição dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública, quando em operação;
- VIII - manter plano de convocação imediata dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- IX - administrar os recursos materiais e financeiros necessários ao emprego da Força Nacional de Segurança Pública;
- X - planejar, coordenar e supervisionar as atividades de registro, controle, manutenção e movimentação dos bens sob sua guarda;
- XI - manter o controle e a segurança dos armamentos, munições, equipamentos e materiais sob sua responsabilidade; e
- XII - desenvolver atividades de inteligência e gestão das informações produzidas pelos órgãos de segurança pública.

Já o Anexo II do mesmo Decreto, em seu quadro demonstrativo de cargos em comissão, cria no Departamento da Força Nacional de Segurança Pública os seguintes cargos: 1 de Diretor; 1 de Coordenador-Geral de Treinamento e Capacitação (CGTC) e 1 de Coordenador de Área; 1 de Coordenador-Geral de Operações (CGOP) e 2 de Coordenadores de Área; 1 de Coordenador-Geral de Logística (CGLOG) e 2 de Coordenadores de Área.

Em 2010, os procedimentos de requisição de apoio da Força Nacional de Segurança Pública passam a ser regulamentados pela Portaria no 178/2010, do Ministério da Justiça, que em seu art. 3º condiciona o emprego da Força Nacional à observância de requisitos como a celebração de convênio de adesão ao “Programa de Cooperação Federativa” da FNSP e solicitação expressa e fundamentada do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal²².

Essas regras são transformadas em procedimentos pelo DFNSP e aparecem em formato de um fluxograma de operações (procedimentos) no “Boletim 2013 do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública” (SENASP, 2014). Em regra, o fluxo funcionaria da seguinte forma:

- Diante de uma situação de crise, um governo estadual realiza uma solicitação de emprego da FNSP, após negociação política com o Ministério da Justiça, remetendo um ofício e um parecer técnico justificando a imprescindibilidade de emprego da Força em uma ação em seu estado.
- Recebido o ofício, a Senasp prepara uma minuta de termo de cooperação federativa (na modalidade de convênio, conforme disposto na lei 11.473/2007) e o DFNSP elabora uma nota técnica para subsidiar o documento a ser firmado entre os órgãos governamentais, contendo um breve diagnóstico situacional com previsão de emprego de tropas e justificativa da missão planejada.
- Em seguida, o DFNSP prepara a minuta de portaria a ser publicada pelo MJ para determinar o início da missão.
- Juntamente com a portaria, é produzido um plano de emprego que terá detalhes da missão, diagnóstico local e necessidade de efetivo para a missão; o plano de logística para projetar a relação do material (físico e humano) a ser utilizado; e o plano de treinamento e capacitação, que corresponde a Instrução de Nivelamento de Conhecimento - INC e a demais formações realizadas em cooperação com os estados.
- Como decorrência do plano de emprego, são produzidos três outros documentos: a ordem de operações, o plano de movimentação e a ordem de serviço da missão.
- Caso a missão tenha data para término bastante precisa, produz-se um plano de desmobilização. A alteração constante em alguns dos objetivos da missão ocorre através de notas de serviço e dependendo da operação são feitos relatórios periódicos da missão ou mesmo um relatório final de operação.

No entanto, durante a pesquisa documental realizada junto ao DFNSP em Brasília, houve dificuldades em observar toda a cadeia descrita no fluxograma. Em interlocução com os responsáveis pelo arquivamento da documentação, foi-nos apontado um fluxograma um pouco distinto e mais enxuto, que se iniciava com a solicitação da entidade federativa requerente através de um ofício constando um pedido formal anexado a uma breve exposição de motivos. Em seguida seria realizado o convênio de cooperação, sendo publicada a portaria do Ministério da Justiça definindo o mandato da missão²³. Seja como for, importante ressaltar que o Plano de Emprego da Força Nacional pareceu ser o documento principal para o início da missão. Nele constam: contextualização do local da operação; plano de ação inicial, com objetivos, número de soldados para a missão, além de questões

²² Portaria do Ministério de Justiça, no 178/2010: art. 3º - O emprego da Força Nacional de Segurança Pública em qualquer parte do território nacional, salvo nos casos de solicitação dos órgãos federais no cumprimento de suas atribuições policiais, fica condicionado à observância dos seguintes requisitos:

§ 1º - A celebração de Convênio de adesão ao Programa de Cooperação Federativa da Força Nacional de Segurança Pública [...]

§ 2º - A solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal, onde deverá constar:

I - descrição do fato que justifique o emprego da Força Nacional de Segurança Pública;

II - declaração da imprescindibilidade de apoio da Força Nacional de Segurança Pública para o restabelecimento da situação de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio;

III - delimitação territorial da área de atuação da Força Nacional de Segurança Pública;

VI - proposta de emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado ou no Distrito Federal, indicando que o fato descrito no inciso I deste artigo compreende uma das atividades ou serviços previstos no art. 3º da Lei nº 11.473, de 2007, e no art. 1º desta Portaria.

de infraestrutura e logística. Outro documento que parece importante para o início da missão é o Plano de Movimentação, que visa planejar o deslocamento do efetivo e dos meios de transporte até o local da missão. Por fim, observamos diversos documentos para a mesma missão cujos títulos eram “ordem de serviço”. As ordens de serviço parecem ser menos formal, sendo muitas vezes passadas por e-mail e não muito bem documentadas, o que dificulta a recuperação da memória de cada missão, limitando inclusive uma avaliação dos objetivos.

Em dez anos de existência, a FNSP desenvolveu 161 operações em vários Estados da Federação. Nesse sentido, o seu projeto de funcionamento e as atividades de cooperação que ela engendra nas operações que realiza precisam ser mais bem conhecidos e avaliados. Um aspecto particularmente interessante refere-se às motivações para a entrada na FNSP e o efeito das diárias sobre o controle interno, conforme veremos a seguir.

3.1 MOTIVAÇÕES E DIÁRIAS

Durante a pesquisa, identificamos ao menos três motivos que levam um profissional de segurança pública a deixar seu estado e entrar na FNSP: remuneração por diárias, alavancagem profissional e experiência profissional. Alguns agentes citaram também a vivência cultural e outros, o espírito de aventura, pelo fato de as operações serem bem distintas, ou seja, “nunca se sabe onde você vai estar amanhã”.

Em razão do deslocamento e por estarem em missão fora de seu estado de origem, todos os agentes da Força Nacional recebem diárias para alimentação e estadia, conforme as regras do Ministério da Justiça para o pagamento desse benefício²⁴. Os valores das diárias variam de acordo com a localidade, se interior ou capital, por exemplo²⁵. Um agente da Força Nacional recebe entre R\$ 6.000,00 e R\$ 7.000,00 por mês somente com esse tipo de custeio, cumulando com seu salário-base estadual, vinculado a sua corporação de origem.

Para muitos policiais as diárias representam dobrar e até mesmo triplicar o seu salário durante o período em que está na Força Nacional. Praticamente todos os agentes entrevistados reconhecem nas diárias a principal motivação para estar na Força Nacional. Todavia, conforme nos foi relatado por agentes da FNSP, muitas vezes as diárias são usadas para pagar a infraestrutura básica das missões, custeando aluguel, luz, internet (instrumento essencial para o seu trabalho) e até equipamentos e material de escritório.

Ao mesmo tempo em que os valores de diárias servem de incentivo para a entrada na Força Nacional, também atuam como importante mecanismo de regulação e controle da ação policial. Se por um lado, a Força Nacional não tem uma relação de supervisão formal com controle de metas, por outro exerce de forma rígida o controle pelo comando da missão e a execução do mandato. O descumprimento de uma tarefa designada pelo superior pode gerar imediata desmobilização do agente da Força Nacional, com a devolução a sua corporação de origem. Deste modo, pelo fato de as diárias exercerem um controle da ação do policial, ele cumprirá seu mandato de forma estrita, conforme predeterminado pelo comando, seguindo distribuição de tarefas e escala de serviço predeterminadas.

²³ A renovação da missão dependerá de novo ofício do governador, que será avaliado e servirá de base para fundamentar nova nota técnica para dar validade à nova portaria a ser publicada. Desta forma, a cada renovação da missão com extensão do prazo de permanência dos agentes da FNSP haverá a reedição da portaria para permanência dos agentes por prazo determinado.

²⁴ De acordo com o Estatuto do Servidor Público da União (Lei nº 8.112/90), o servidor que, a trabalho, afasta-se do lugar onde trabalha, tem direito ao recebimento de passagens e diárias. A diária é a verba concedida para pagamento de despesas extraordinárias que o servidor tiver em razão da viagem, como deslocamento, estadia e alimentação.

²⁵ No Rio de Janeiro, Manaus e Brasília a diária é de R\$ 224,20. Em, Belo Horizonte, Porto Alegre, Fortaleza, Salvador e São Paulo, paga-se R\$ 212,40. Nas demais capitais, R\$ 200,60. No interior, o valor é de R\$ 177,00.

Como ocorre com as Forças de Paz da ONU, a Força Nacional só pode enviar policiais para o terreno das operações quando autorizada por um mandato e, por isso, não dispõe de uma reserva de contingente permanente, que seria, aliás, extremamente custosa. Nesse sentido, a FNSP não constitui mais uma polícia, mas um policiamento de apoio. A expectativa e desejo de seus gestores é de que ela seja incluída na Constituição como um programa permanente de cooperação entre os estados. Enquanto isso não ocorre, essa forma de recrutamento tem dado mostras de que é eficaz para o controle interno de seus integrantes.

4 AS MISSÕES

4.1 MISSÃO PACIFICADORA II, NO SANTO AMARO

4.1.1 Dados de contexto: a questão do Crack e a Vila Santo Amaro

A redução dos rendimentos obtidos pela venda das drogas no Rio de Janeiro, a partir de 2000, é explicada, dentre outros, pelo afastamento do consumidor de classe média, ocorrido em razão da violência associada ao tráfico e da constante truculência policial. O Comando Vermelho (CV), principal grupo de venda de drogas no varejo nas favelas cariocas, buscando reagir a essa queda, inicia, nesse momento, a comercialização do crack. Esse passa a ganhar espaço no comércio de drogas da cidade, atendendo não apenas à demanda de usuários da classe média, como era o caso até então das outras drogas, como também a um consumidor interno às favelas, dado o baixo valor do produto e a facilidade de acesso a este.²⁶ Em consequência, a venda de crack expandiu-se na cidade, tendo alcançado, em 2012, 11 pontos fixos e 6 itinerantes com cerca de três mil usuários²⁷.

Os pontos itinerantes da Lapa, Catete, Glória e Aterro do Flamengo (regiões centrais e nobres da cidade) tinham seu fornecimento proveniente do morro Santo Amaro, que abastecia a todos esses bairros na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro e a um mercado consumidor importante de classe média. Tendo em vista o impacto que uma ação de presença policial poderia causar sobre os principais pontos itinerantes da Zona Sul da cidade, ainda não incluídos dentro da política das Unidades de Polícia de Pacificadora (UPPs), o setor de inteligência da Secretaria de Segurança propôs junto ao Governador do Estado do Rio de Janeiro que se requisitasse a Força Nacional para iniciar a implantação do programa “Crack, é possível vencer” no Santo Amaro. A comunidade, situada no bairro da Glória, na zona sul do Rio de Janeiro, contava, em 2010,²⁸ com 652 domicílios particulares, totalizando 2.176 indivíduos. Esta é contígua ao Morro 715, do qual é separada apenas por um portal que estabelece o início de uma favela e o final da outra.

4.1.2 Mandato e atuação da FNSP na Missão Pacificadora II/RJ

Em 13 de abril de 2012, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e o Governo do Estado do Rio de Janeiro assinaram termo de adesão ao programa “Crack, é possível vencer” do Governo Federal.²⁹ A ideia inicial da ação era disponibilizar agentes da FNSP para apoiar ação específica de combate ao crack na comunidade Santo Amaro. Este acordo previa uma operação de cunho “pacificador” em consonância com a política de gestão das favelas cariocas, implementada pelo Programa das

²⁶ Em estudo, Vargens et al (2011), ao traçar o perfil socioeconômico do usuário de crack no Rio de Janeiro, não encontrou, ao contrário de outros estados do país, uma diferença com os demais usuários de drogas, indicando que seu uso é composto em grande parte por pessoas de classe média.

²⁷ Ver Jornal “O Globo”, 12/04/2012.

²⁸ Dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Como proposta, a Força Nacional deveria permanecer no local para garantir os três eixos do programa: cuidado; autoridade e prevenção.

Por meio da Portaria de nº 769, de 17 de maio de 2012, editada pelo Ministério da Justiça, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) recebeu a anuência para atuar inicialmente durante o período de 180 dias, sendo que sua permanência foi prorrogada desde então por sucessivas portarias igualmente com prazos pré-estabelecidos. O início efetivo do trabalho da FNSP na comunidade Santo Amaro se deu em 18 de maio de 2012, com o auxílio de 174 homens.

Para além das atribuições normativas e conveniadas, o mandato da Força Nacional no Santo Amaro também é decorrente de documentos fundamentadores da missão como o plano de emprego, a ordem de serviço e o plano de mobilização, inseridos dentro da estratégia do programa “Crack, é possível vencer”. O plano de emprego, que detalha a implementação da missão, situa a comunidade do Santo Amaro dentro do âmbito de atuação do 2º Batalhão de Polícia Militar e da 9ª Delegacia de Polícia, identificando 2.173 moradores distribuídos em 947 casas e 35 apartamentos, em área dominada pela facção criminosa do Comando Vermelho. Segundo o documento, “a fim de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, a Força Nacional prestará apoio, objetivando garantir a segurança e prevenir o agravamento da situação, atuando como tropa de suplementação no contexto social comunitário”. Posteriormente, uma Ordem de Serviço finda por restringir o mandato ao policiamento de proximidade na comunidade do Santo Amaro, limitando a sua atuação a uma pequena região geográfica na operação que foi denominada Pacificadora II/RJ.

Uma das dificuldades que se coloca para a avaliação dessa e de outras missões, buscando identificar se suas metas originais foram alcançadas, é a ausência de memória por parte dos integrantes da Força Nacional do que foi realizado desde a instalação da missão e de registros (os que existem são lacunares e pouco organizados) que documentem essas ações. Poucos, entre os agentes da FNSP, souberam descrever como se deram as ações de enfrentamento ao crack no Santo Amaro. Impressionisticamente comparam a situação de hoje na comunidade com aquela anterior às primeiras ações, das quais não participaram:

Aqui era dominado pelo crack e hoje nem se vê falar mais nada aqui no Santo Amaro sobre o crack, usuário ou venda de crack aqui, acho que zero, zero, a gente não tem informação desta atividade rolando aqui dentro da comunidade de Santo Amaro[...]

Como ele foi iniciado eu não sei te dizer, porque tem um tempo a mais do que eu estou aqui, fazem dois anos, mas o que a gente percebe e até eles comentam, antigamente os moleques consumiam droga ostensivamente e hoje não, já existe um acompanhamento, eles não fumam ostensivamente, dizem que eles correm aqui pro morro do 715, como não temos competência para atuar lá, eu sei que aqui dentro eles respeitam.

Por ocasião da pesquisa, foi possível observar que a atuação da Força Nacional caracterizava-se mais pela ocupação do território e pelo uso da força, por meio dos métodos de ação de presença e de fiscalização - exercida através da abordagem, comunicação verbal, revista aos moradores e vistoria veicular -, do que por ações de mediação. Como afirmou o comandante da missão: “[...] aqui no Rio a nossa missão é de ocupação, é de mostrar a força, é de permanecer, só de a gente permanecer ali os índices criminais já estão eliminados”.

Prover a ordem pública no território delimitado do Santo Amaro traduzia-se, portanto, na ação de presença policial, na busca pessoal e no controle da moralidade dos seus habitantes

29 O programa “Crack, é possível vencer” é um conjunto de ações do Governo Federal para enfrentar o crack e outras drogas. O programa é estruturado em três eixos: cuidado; autoridade; prevenção.

exercidos durante a interação. Mas as ações de proximidade, prestando serviços à comunidade ou de prevenção não estavam ausentes, ficando reservadas principalmente à atuação dos bombeiros da FNSP que realizavam também a remoção de feridos.

As intervenções realizadas são quantificadas, permitindo uma autoavaliação das ações realizadas, divulgadas na *intranet* da corporação. Do total de 165 categorias passíveis de constar dos Boletins de Serviço, que registram toda a atividade do pelotão durante o seu turno de serviço,³⁰ foram identificados os sete registros mais frequentes, contabilizados entre o período de maio de 2012 a abril de 2014.

**Tabela 1. Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional –
Operação Pacificadora II – maio de 2012 a abril de 2014**

Operação Pacificadora II Rio de Janeiro	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Quantidade de Boletins de Serviço	4219	2060
Abordagem de Motos	6240	5446
Abordagem de Veículos	2104	2455
Ações e Operações	4296	1962
Remoção de Feridos	131	80
Abordagem de Pessoas	40766	25930
Programas de Prevenção	0	25
Promoção de Eventos Sócio Culturais	0	0

BM FNSP	abr/14	mai/14	jun/14	ago/14
Programas de Prevenção	25	36	75	43
Promoção de Eventos Sócio Culturais	0	0	0	0

Fonte: Coordenação Geral de Operações/DFNSP

Observa-se, no segundo ano, uma diminuição pela metade dos Boletins de Serviço e queda pronunciada na maioria dos procedimentos à exceção da abordagem de veículos que sofre, no segundo ano, um ligeiro aumento. Importante ressaltar que as atividades relacionadas a programas de prevenção, realizadas principalmente pelos bombeiros, só foram registradas a partir de abril de 2014.

À guisa de ilustração, detalharemos dois casos que ajudam a compreender a atuação cotidiana dos agentes da Força, bombeiros e policiais militares e seu impacto na relação com os moradores:

1. Projetos Sociais:

Por ocasião da pesquisa, havia pelo menos três projetos sociais organizados pelos Bombeiros da FNSP, que atendiam tanto moradores do Santo Amaro, quanto da comunidade do 715. Outra atividade dos bombeiros era a medição de pressão arterial para as pessoas que os procuram na base e atendimentos de primeiros socorros. Muitos dos agentes da FNSP com quem conversamos afirmaram que somente os bombeiros conseguiam acessar determinadas pessoas e lugares no Santo Amaro, como também na comunidade do 715.

³⁰ Os Boletins de Serviço podem conter diversos ou até nenhum registro, visto que funcionam como prestação de contas do trabalho realizado. Seria desejável a divulgação pública desses boletins, organizados por ano.

Observamos que o mandato formal não prevê a ação social dos bombeiros em nenhum dos documentos da missão a que tivemos acesso. Todavia, o trabalho destes tem sido fundamental para aproximar a Força Nacional dos moradores e efetivar um trabalho social paralelo às atividades de ocupação policial. Ainda, prestam tais atividades cobrindo um território que excede aquele determinado pelo mandato formal (o Santo Amaro), abrangendo também moradores de outra comunidade vizinha (715).

2. Festas na Quadra da Comunidade do 715:

Outra situação observada foi a negociação em torno da autorização para realização de festas, tanto na comunidade do Santo Amaro como na quadra do 715, cujo território, como já dito, encontrava-se fora da área de atuação da Força. A negociação dava-se em torno da imposição de horário para o término das festas: até a 1h da manhã, com interrupção do som até 00:30. Para realizar festas na quadra do 715, o presidente da associação de moradores enviava ofício para o Comandante Geral da Força, pedindo autorização para o evento e informando seu horário. Alguns policiais da Força com quem conversamos recordavam-se do último evento, um baile funk e, naquela ocasião, colocaram duas patrulhas em frente à quadra. O presidente da associação pediu que os carros fossem retirados, pois estava intimidando as pessoas a aparecerem e “acabando com a festa”. Os agentes da Força avaliaram que o pedido foi feito porque eles queriam vender drogas e que a presença dos policiais estaria inibindo tal comportamento. Segundo o oficial responsável pelo turno, as festas têm que ter horário para acabar porque atrapalha quem quer dormir e também por questões de segurança, para evitar brigas, violência e outros problemas, sendo que a patrulha no local ajuda a prevenção. Muitos outros agentes com que conversamos também disseram o mesmo, frisando a importância de se evitar que as pessoas bêbadas gerem violência.

Deste modo, vemos que a prática de policiamento da Força Nacional, como era de se esperar, vai além daquele prescrito em seus documentos fundamentadores.³¹ Algumas ações de policiamento de proximidade - previstas genericamente no mandato, mas não nos documentos da missão, provavelmente em razão da sua efetivação ser dificultada pela alta rotatividade dos policiais mobilizados -, são realizadas pelos Bombeiros que, por orientação do comando, mobilizam todo o tempo em que estão engajados na missão na sua realização.

Há também uma percepção, por parte dos operadores, de que para se garantir o provimento da segurança do Santo Amaro tem que se controlar minimamente o entorno, mesmo que, em razão do mandato, não se faça patrulhamento na comunidade vizinha, que ainda possui tráfico de drogas e tem sua própria lógica de organização alheia à ocupação da Força Nacional. Foi apontado, pelos agentes da Força, como principal dificuldade para o cumprimento do mandato e a realização dos objetivos da missão, o fato de que com a ação de presença no Santo Amaro, o tráfico teria migrado para a comunidade vizinha do 715. Desta forma, a dificuldade de cumprimento do mandato no Santo Amaro teria relação direta com o seu próprio mandato territorializado no Santo Amaro, que teria obtido êxito em suprimir o tráfico nesta localidade, porém sem ter um alcance que ultrapassasse essa delimitação territorial, o que traria a sensação, segundo um entrevistado, de que “estamos enxugando gelo” e que “logo que sairmos o tráfico estará de volta no mesmo dia”.

4.1.3 Comando e relações com as forças locais

Uma característica interessante que observamos nesta missão no Santo Amaro e nas demais

³¹ Vários autores como Skolnick (1966) e principalmente Bittner (2003) demonstraram os limites de uma teoria legalista da polícia mostrando a miríade de trabalho que ela realiza.

missões da Força Nacional que podemos estudar nesta pesquisa é a proximidade do Comando da Missão, geralmente capitão ou major, dos tenentes e policiais praças que estão em campo. O comandante imprime suas características de gestão na missão, tornando-a diferenciada. Se em Alagoas e em Ponta Porã as gestões se destacam pelas estratégias de aproximação com os órgãos e instituições de Justiça e Segurança Pública locais, no Rio de Janeiro, onde, conforme veremos, a atuação da Força tornou-se praticamente autônoma, em relação às forças locais, percebemos uma gestão diferenciada na gestão da tropa, na distribuição de tarefas e organização da rotina de trabalho, na relação com a população.³²

No Rio, o comando da missão fica em constante comunicação com o oficial responsável na base dentro da comunidade. Todavia, identificamos que essa proximidade não é tão grande quanto ao de um comandante de UPP, que permanece dentro da base na própria favela em sua rotina de trabalho e executa a divisão de tarefas diretamente, havendo um oficial responsável para a sua substituição, quando ele não se encontra na base. Nesse sentido, o modelo de “policiamento de proximidade” experimentado no Santo Amaro pela Força Nacional, no que diz respeito ao comando, seria intermediário entre o modelo tradicional dos Batalhões de Polícia Militar, em que o comandante realiza apenas funções burocráticas de seu gabinete, e àquele experimentado pelas UPPs, em que o comando está na própria unidade, executando tarefas burocráticas e de policiamento.

Outra comparação interessante é a relação com lideranças comunitárias. Os presidentes das associações de moradores do Santo Amaro e do 715 entram em contato direto com o comandante por telefone e ofícios. O que também ocorre nas UPPs. Todavia, não obtivemos registros de reuniões comunitárias organizadas pelos agentes da Força Nacional para discutir temas importantes para a comunidade, algo que apesar de ter se reduzido bastante nos últimos anos nos territórios de UPPs, ainda permanece como uma prática em algumas favelas pacificadas da cidade, configurando uma das principais características do policiamento comunitário.

A ação emergencial, a rotatividade dos agentes da FNSP e o princípio de imparcialidade no conflito que orientam a atuação mais geral da Força Nacional têm como consequência a não consideração da população como uma aliada local. Mas nas operações de longa duração, informar à população quanto aos objetivos da missão e buscar com ela estabelecer relações de confiança e de cooperação tem se mostrado fundamental para a realização dos objetivos da missão. No caso da missão do Rio de Janeiro, verificamos que o comando local vem desempenhando um papel preponderante nesta aproximação. Na missão do Rio de Janeiro:

O [comandante] dá carta branca pro pessoal do projeto [desenvolvido pelos bombeiros] conseguir a parceria que vê que é viável dentro do contexto da comunidade. Ele falou, vai buscar parceria, não precisa de formalidade nenhuma, a gente confia em você, desde que tragam coisas boas e positivas, diz que é da Força Nacional, que trabalha no projeto e vai em frente, então ele não tem muito esta burocracia de ficar pedindo não. A gente vai lá pega uma parceria, faz um passeio, ele quer que a gente faça estes eventos. (entrevista de um bombeiro)

O comandante da missão era também responsável pelo estabelecimento de relações estratégicas com outras instituições e também com a linha do comando da Força situada em Brasília, especialmente com a Coordenação-Geral de Operações (CGOP), responsável por repassar para os oficiais “como é que tem que ser, como é que foi pedido, como é que foi combinado”. Por sua vez, aos oficiais de operação cabe, em tese, o cumprimento daquilo que ficou definido e a fiscalização do bom cumprimento.

32 Reiss & Bordua (1967) foram os primeiros a chamarem atenção para o efeito de forças organizacionais e ambientais sobre a polícia. Interessante observar o efeito de um ambiente em que a FNSP atua praticamente sozinha sobre as práticas adotadas pelo comando, como também o efeito da redução da hierarquia sobre a capacidade deste oficial e dos de linha para resolver as necessidades específicas da área.

4.1.4 Percepção dos moradores da Vila Santo Amaro sobre a FNSP: abordagem policial

A maioria dos moradores considerou a abordagem policial o principal ponto negativo da atuação da FNSP. De acordo com eles, as técnicas empregadas são exageradas e desnecessárias, na medida em que quase sempre são abordados trabalhadores honestos. Um conjunto de relatos dá conta de que nos primeiros meses, os soldados da Força Nacional revistavam todos indiscriminadamente, mas que a permanência dos agentes durante um período prolongado teria amenizado tais atitudes, consideradas nocivas pelos moradores. Donos de estabelecimentos comerciais com venda de bebidas alcoólicas, no entanto, relataram a permanência de uma postura mais agressiva por parte dos agentes em seus locais de trabalho. Em entrevista ouviu-se que rotineiramente os clientes de bares eram revistados, inclusive mulheres gestantes. A abordagem também foi levantada por mototaxistas como o principal problema dos agentes da Força. Um deles relatou que frequentemente os profissionais do mototáxi eram revistados excessivamente tendo, inclusive, que levantar a cabeça para que se verificasse com lanternas se havia resquícios de cocaína no nariz. Ainda segundo esse mesmo entrevistado, tal procedimento não é rotineiro atualmente. Se alguns soldados da Força foram considerados muito grosseiros na abordagem aos moradores, ainda segundo os depoimentos colhidos, não se conhece nenhum caso de violência física praticada pelos soldados contra os moradores.

4.1.5 Mediações e políticas de convivência

Ao estabelecer limites ao volume, conteúdo e horários para escutar músicas na comunidade, a Força Nacional de Segurança Pública deixou de ocupar o lugar da mediação eventual para se tornar ator ativo nos processos de sociabilidade da favela. Donos de bares queixam-se da imposição de horários para o fechamento de seus estabelecimentos e alegam que essa atitude é arbitrária. Já alguns moradores argumentam que a Força só intervém nesses assuntos quando há reclamação por parte de outros moradores.

Outro caso levantado por moradores é ilustrativo da maneira como os agentes da FNSP parecem entender o papel de mediação. De acordo com residentes do Santo Amaro, durante a Copa do Mundo de Futebol de 2014, muitas pessoas se reuniam em espaço público da comunidade para assistir aos jogos do Brasil e confraternizar. Num dado momento, ainda segundo tais relatos, a Força precisou intervir para apartar episódios de briga entre moradores. Ainda que tenham sido fatos isolados que não envolviam todos os presentes, e ainda que os horários das partidas de futebol estivessem dentro dos limites estabelecidos anteriormente, a Força teria proibido a exibição dos próximos jogos no referido espaço público por conta desses pequenos conflitos registrados.

Por outro lado, a atuação dos soldados da Força foi considerada positiva em eventos públicos realizados na quadra poliesportiva situada em frente à comunidade do 715³³. De acordo com relatos de jovens entrevistados frequentadores do pagode que acontece quinzenalmente no referido espaço, em tais momentos, os soldados da FNSP não entram na quadra, ficando apenas na parte de fora. Ainda, segundo os jovens, a Força só intervém se houver uma briga, o que não costuma ocorrer.

No que tange à atuação da FNSP junto aos mototaxistas, um entrevistado relatou que apenas os menores de idade, os que estavam foragidos ou que não possuíam documentos das motocicletas deixaram de trabalhar naquele ponto após a entrada da Força.

³³ Situada há algumas dezenas de metros da comunidade do Santo Amaro, em direção ao bairro do Catete, a quadra da comunidade do 715 é o espaço de lazer de ambas as comunidades, servindo como local para atividades físicas, festas, reuniões comunitárias e atividades esportivas dos Bombeiros Militares da Força Nacional.

Percebendo a resistência com relação à ocupação da Força Nacional na comunidade, algumas estratégias de aproximação têm sido experimentadas, como os projetos sociais empreendidos pelos Bombeiros Militares da missão, conforme já mencionado. Segundo nos relata um bombeiro da Força:

Com o projeto lidando com crianças, com adolescentes e com o pessoal mais idoso, a gente conseguiu atingir mais gente dentro da comunidade como clientes vamos assim dizer. Então a Força atua hoje em todas as áreas do morro Santo Amaro em todas as faixas etárias a gente tem pessoas que têm um bom relacionamento com a Força sendo que no início as crianças, os adolescentes e os adultos mais jovens era muito difícil esse contato, era muito difícil fazer uma abordagem tudo gerava problema, tudo tinha muita discussão.

Apesar dos projetos sociais empreendidos pela Força Nacional, o mutirão de pintura das casas da comunidade que ocorrera em 26 de dezembro de 2013 é visto pelo comando local da missão como “um divisor de águas” na relação com a comunidade. Todavia, em diversas entrevistas, os agentes da Força Nacional nos relataram que os moradores não aderiram à pintura, tendo sido realizada quase que exclusivamente pelos próprios agentes da Força. Segundo alguns policiais da missão, isso se deve ao medo ainda existente de o morador se relacionar com a Força e sofrer retaliação de traficantes, caso ela venha a sair do Santo Amaro.

A preocupação sobre o futuro da comunidade aparece de forma evidente na quase totalidade das entrevistas. Apesar de críticas pontuais, todos os moradores entrevistados se manifestaram positivamente quanto à atuação e permanência da Força Nacional de Segurança Pública no Santo Amaro. Ainda assim, todos estavam cientes do caráter transitório de tal trabalho e, por isso, manifestaram grande receio quanto ao futuro da favela.

O objetivo prioritário da Força Nacional de Segurança Pública era o de atuar coibindo a venda e o consumo de crack a partir do programa "Crack, é possível vencer". O diagnóstico socioterritorial, realizado pela equipe de pesquisa, não encontrou evidências ou teve acesso a relatos que dessem conta da permanência de tal droga na comunidade ou em seus arredores. As falas de moradores a este respeito reafirmaram uma "favela mais limpa"³⁴, "sem os cracudos"³⁵ e com menos riscos para as crianças e jovens. Tais relatos apresentavam uma comunidade melhor, sobretudo porque "antes não era possível saber quando a polícia fazia operação e se teria bala perdida. Agora não há mais tiroteio"³⁶.

Verifica-se pela situação atual da comunidade do Santo Amaro que a atuação da FNSP pela ação de presença se mostrou eficaz no controle do tráfico de drogas local e no sentimento de segurança da população. Todavia, houve claramente um efeito de transbordamento com a migração do tráfico de drogas e dos usuários de crack para outras localidades, e, em relação ao primeiro, especialmente para a comunidade do 715, que estabelece fronteira com a comunidade de Santo Amaro.

34 Trecho de um(a) relato de um morador(a) da comunidade Santo Amaro.

35 Trecho de um(a) relato de um morador(a) da comunidade Santo Amaro.

36 Trecho de um(a) relato de um morador(a) da comunidade Santo Amaro.

4.2 A MISSÃO JARAGUÁ

4.2.1 Dados de contexto: a questão dos homicídios e a Força Nacional de Segurança Pública em Alagoas

Segundo a sétima edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública³⁷, divulgado em outubro de 2013 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)³⁸, Alagoas é o estado brasileiro que registrou o maior número de homicídios. Foram contabilizados 2.048 homicídios, configurando uma taxa de 64,5 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes, o que representa, em números absolutos, o registro de pelo menos 5 crimes violentos letais intencionais por dia no estado durante o ano de 2012.

A violência tem se tornado um problema alarmante em Alagoas, atingindo o crescimento estratosférico de 117% nos últimos 10 anos e ocupando a posição de estado com a maior taxa de homicídios no Brasil desde 2006. Em Alagoas, a dinâmica dos homicídios extrapola o que é prescrito pelo cenário nacional e regional, destacando-se principalmente pelas altas taxas de ocorrências e pelas singularidades perversas da vitimização. Em 1999, Maceió era a 14ª capital mais violenta do Brasil, atingindo o título de capital mais violenta, pela primeira vez, a partir de 2006 e chegando ao expoente máximo desta violência homicida em 2010, quando foi registrada uma taxa de homicídios de 110,1 para cada 100 mil habitantes em Maceió. Apesar de alarmantes, estes dados são relativamente novos, visto que desde 1980 esta taxa situava-se no patamar de 25 homicídios por 100 mil habitantes, crescendo de forma drástica no fim da década de 1990.

Devido ao grande aumento na criminalidade violenta, a implantação do programa “Brasil Mais Seguro” do Governo Federal em parceria firmada com o Governo do Estado, em 27/06/2012, teve como foco a qualificação dos procedimentos investigativos e a maior cooperação e articulação entre as Instituições de Segurança Pública e o Sistema de Justiça Criminal (Poder Judiciário e Ministério Público). Segundo informações do Ministério da Justiça³⁹, nos primeiros 16 meses de implantação do Programa “Brasil Mais Seguro”, Alagoas registrou uma redução de 13% nos índices de homicídios. Na capital Maceió, no mesmo período, essa redução teria sido de 21%. Apesar desses índices, no final de 2013, movimentos grevistas das polícias civil e militar foram deflagrados contestando o baixo investimento nas forças de segurança e os altos gastos do programa “Brasil Mais Seguro”, levando o Governador a esclarecer que as verbas gastas são do Governo Federal⁴⁰.

Em Alagoas, o programa “Brasil mais seguro” dá continuidade à missão da Força Nacional intitulada Jaraguá, iniciada em 15/03/2011, com o objetivo de dar suporte às ações de policiamento ostensivo, judiciário e perícia técnica das forças locais de segurança. Diante do quadro alarmante de violência no estado, diversas missões se sucederam desde 2008, com a Operação Estrela Radiosa, passando pela Operação Palmares, em 2009, a Operação Mundaú, em 2010, até ser iniciada a última Operação em 2011, a de maior duração até agora.

Alagoas foi escolhido para ser o primeiro estado a receber o Programa “Brasil Mais Seguro” tendo em vista apresentar as maiores taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) do Brasil,

37 O anuário reúne dados dos órgãos de segurança pública dos estados e do governo federal, além de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), do Ministério da Saúde e do próprio FBSP. Este ano, o documento dividiu os estados por categoria de qualidade da informação fornecida, porque os sistemas de informação são abastecidos de forma diferenciada por cada unidade da federação.

38 É importante realçar que, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2013, Alagoas é não só o estado que apresenta as maiores taxas de homicídio, mas também um dos estados com as estatísticas criminais mais confiáveis para os últimos três anos, apresentando alta qualidade nas informações sobre homicídio e vitimização e no registro destas informações junto ao SINESPJC (Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal).

39 Ver Matéria publicada no portal eletrônico em 07/03/2014.

40 Ver: Melhor Notícia – portal de notícias, 26/12/2012

em sua boa parte concentradas em Maceió, Arapiraca e Rio Largo. Arapiraca é o segundo maior e mais populoso município do estado e serve de cidade satélite para a região do agreste alagoano. Assim como Maceió, Arapiraca tem se destacado nos últimos anos pelos altos percentuais de violência homicida. Já Rio Largo encontra-se a 27 km da capital e é a segunda cidade mais populosa da Região Metropolitana (RM) de Maceió e a terceira cidade mais populosa do Estado. Maceió e Rio Largo lideram as estatísticas nacionais com o maior número de assassinatos de jovens negros no país, proporcional à população. Os objetivos do programa “Brasil Mais Seguro” são, dentre outros, reduzir o número de crimes violentos; combater o tráfico de drogas e promover maior controle de armas no território; monitorar e ocupar áreas onde são registrados os maiores índices de crimes violentos; implantar a polícia de proximidade com repressão qualificada e reduzir a impunidade na região através de ações estruturantes na área de Perícia e Justiça Criminal.

4.2.2 Mandato da FNSP na Missão Jaraguá/AL

A atribuição e o mandato conferidos à Força Nacional de Segurança Pública em Alagoas são provenientes de diversos convênios firmados entre o Governo do Estado de Alagoas e o Ministério da Justiça com base na lei 10.473/2007. No mandato, reconhecido pela Força Nacional como Operação Jaraguá, foram construídas quatro frentes de trabalho ao longo do tempo: Polícia Militar, Bombeiros, Polícia Civil e Perícia Técnica.

Para dar início às sucessivas missões que ocorreram em Alagoas a partir de 2008, o Ministério da Justiça celebrou com o Governo do Estado de Alagoas diversos acordos de cooperação. Com base no Ofício nº 42, de 1º de janeiro de 2011, do Governador do Estado de Alagoas, foi editada a portaria do Ministério da Justiça nº 337, de 24 de março de 2011, dispondo sobre “o emprego do efetivo de Policiais Civis da Força Nacional de Segurança Pública no Estado de Alagoas”. Ao perceberem a inviabilidade de a perícia técnica de Alagoas dar conta de processar todos os inquéritos policiais produzidos pela operação conjunta da Força Nacional com a polícia civil local, o governo de Alagoas remeteu novo documento, Ofício nº 10, de 1º de janeiro de 2012, para requisitar junto ao Ministério da Justiça “o envio de Peritos Criminais da Força Nacional de Segurança Pública em apoio à Perícia Forense do Estado de Alagoas”, ato que veio a ser homologado pela Portaria Ministerial nº 601, de 12 de abril de 2012.

Após sucessivas prorrogações na duração da missão, a Portaria nº 566, de 21 de março de 2014, mantém a intervenção da Força Nacional em apoio ao Governo do Estado de Alagoas por mais 90 dias após sua publicação, propiciando a continuidade do programa “Brasil Mais Seguro” em meio ao ambiente de disputa política que antecede as eleições de 2014.

Para além das atribuições normativas e conveniadas, o mandato da Força Nacional em Alagoas também é decorrente de documentos fundamentadores da missão como o plano de emprego, a ordem de serviço e o plano de mobilização, todos inseridos dentro da estratégia dos programas “Brasil mais seguro” e “Crack, é possível vencer”. Conforme disposto no plano de emprego, o objetivo da missão é “apurar a autoria e a materialidade dos crimes de homicídios, bem como operações de saturação com o efetivo ostensivo”.

Deste modo, em uma operação complexa como a Jaraguá, o mandato e atribuições irão variar de acordo não só com a corporação a que pertence o agente, mas também em virtude da posição que ocupa dentro dos objetivos traçados e das metas propostas. Nesse sentido, as determinações do comando e a relação com as instituições locais se mostraram fundamentais para a efetivação dos objetivos da missão.

4.2.3 Comando e atuação das frentes de serviço

Há quatro frentes de serviço na missão Jaraguá: Coordenação de Polícia Judiciária; Coordenação de Perícia Técnica; Coordenação de Bombeiros Militares; Coordenação da Polícia Militar e Comando Geral (o comandante geral da missão também é o Coordenador da Polícia Militar).

Segundo o comandante da missão, em 27/07/2014, havia 186 agentes da Força Nacional de Segurança Pública atuando na missão Jaraguá em Alagoas, sendo 112 Policiais Militares, 24 Bombeiros Militares, 41 Policiais Civis e 9 Peritos Técnicos. Os 112 policiais militares da Força atuam na prevenção dos crimes em apoio à Polícia Militar de Alagoas, realizando rondas noturnas nos nove bairros mais violentos da cidade: Benedito Bentes, Tabuleiro do Martins, Cidade Universitária, Santos Dumont, Clima Bom, Feitosa, Levada, Vergel do Lago e Jacintinho.

O efetivo da Polícia Militar da Força Nacional se dividia em escalas de serviço reunindo-se na sede local do comando da Força Nacional às 18h30min. O comboio formado com doze viaturas da Força Nacional e três patrulhas do Batalhão de Operações Especiais de Alagoas os conduzia aos bairros mais violentos pré-definidos pelo comando da Força Nacional da missão, realizando a ronda noturna das 20h às 2h da manhã, quando retornavam novamente à base. Segundo o relato de um entrevistado, a ação de presença em si já confere efetividade ao trabalho policial:

Você pega 12 viaturas e solta diariamente nos bairros de alta incidência, você vai, ainda que você não aborde, você parar a viatura, ligar o giro e ficar lá parado, vai ter redução na violência. Cada viatura tem um responsável pelo pelotão que preencherá o Boletim de Serviço de seu turno de trabalho, registrando as atividades e ocorrências.

Os bombeiros são encarregados das avaliações e cuidados de rotina com as tropas, sendo que alguns também executam atividades do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), que se insere dentro da estratégia do programa “Crack, é possível vencer”, propondo oficinas e atividades nas escolas sobre o tema das drogas, bem como promovendo e divulgando projetos sociais nas comunidades mais pobres da cidade.

Já a Polícia Civil atua principalmente na Delegacia de Homicídios (DH), situada em região mais afastada da cidade, bem próxima dos bairros mais violentos no entorno da Cidade Universitária. O efetivo possuía três delegados coordenando oito equipes, cada uma delas composta de um escrivão e três investigadores, sendo responsável por uma Área Integrada de Segurança Pública (AISP).⁴¹ Há uma equipe na 21ª Delegacia de Polícia da Delegacia de Homicídios Benedito Bentes, em razão da demanda de serviço e pela proximidade dos locais de crimes. Todavia, como veremos mais à frente, a Polícia Civil da Força vem trabalhando, desde fevereiro de 2014, somente com inquéritos anteriores ao período (passivos de 2012 a fevereiro de 2014), retroagindo em dois anos ao início da missão. Segundo nos foi informado, essa mudança na atribuição se deu por determinação do Comando Geral do DFNSP. Há ainda uma equipe de escrivão e investigador da Força que atua sob supervisão de um delegado de polícia de Alagoas na cidade de Arapiraca, localidade com altos índices de criminalidade violenta, em especial homicídios. Desta forma, havia cinco equipes trabalhando na Divisão de Homicídios (8ª Delegacia de Polícia), uma equipe em Benedito Bentes (21ª Delegacia de Polícia), uma equipe na cidade de Arapiraca, no agreste alagoano e uma equipe na operação Meta 2, que cuida de inquéritos policiais relativos a crimes ocorridos entre janeiro de 1996 e dezembro 2008. Os agentes da Polícia Civil seguem o horário regulamentar de 8h às 12h, com pausa para almoço e retorno de 14h às 18h.

⁴¹ Área Integrada de Segurança Pública circunscrita ao território de um Batalhão de Polícia Militar. Muitas vezes uma AISP corresponde à área de mais de uma Delegacia de Polícia

A Perícia Técnica da Força Nacional é composta de nove agentes atuando em Maceió em auxílio à perícia local, na identificação de cadáveres realizada no Instituto Médico Legal (IML) e no Instituto de Criminalística (IC). Segundo nos relatou um perito técnico da Força Nacional, não há metas possíveis de fixar a seu trabalho. Se, por exemplo, a Delegacia de Homicídios tem que despachar 20 inquéritos, como é necessário “fazer a máquina girar”, aumenta-se a produtividade e reduzem-se os prazos.

A título de ilustração do trabalho da Polícia Civil, identificamos as seguintes etapas em um Inquérito Policial construído pela Polícia Judiciária da Força Nacional: Portaria de abertura; Diligências Policiais; Identificação do crime de homicídio; Boletim de Ocorrência; Reconhecimento Visuográfica⁴² (contendo os dados da vítima, testemunhas identificadas, arma, autoria, equipe da Delegacia de Homicídios responsável pela reconção e anexo fotográfico do local do crime com as pessoas que estão no entorno); Relatório de investigação em local de crime (ou auto de qualificação e relatório); Boletim de identificação de Cadáver (requisição do IML); Termo de Declarações (parentes, amigos identificados logo após crime); Termo de apreensão (bem de outrem encontrado em local do crime); Termo de entrega (devolução de bem apreendido); Ordem de Serviço (indicação de diligências do delegado ao agente); Termo de Depoimento; Laudo de perícia necropapiloscópica; Laudo pericial (exames: local, cadáver, descrição e reconhecimento, vestes e buscas, perinecropsopia, vestígios, material coletado/esclarecimentos, equipe pericial, considerações técnicas, provável dinâmica do evento, conclusão).

A divisão da equipe de três investigadores para cada escrivão tem como meta relatar cinco inquéritos por mês, sendo que sua carga é feita sempre ao final do mês para o Delegado da Polícia Civil da Força Nacional revisar e o Delegado da Polícia Civil de Alagoas assinar, pedindo o arquivamento ou a denúncia ao Ministério Público. Segundo nos relatou um escrivão, “a gente tem 66 inquéritos para relatar e tem cumprido a meta de cinco inquéritos por mês cada equipe”.

Para se ter uma ideia dos procedimentos realizados, selecionamos os registros de ocorrências e os procedimentos mais realizados em dois anos, registrados nos Boletins de Serviço que contabilizam as atividades realizadas pelas diferentes corporações no seu turno de serviço.

**Tabela 2: Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional
Operação Jaraguá – Alagoas - Maio 2012 a abril 2014**

Operação Jaraguá - Alagoas	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Quantidade de Boletins de Serviço	7132	5405
Inquirições	7220	5374
Intimações Expedidas	5442	4506
Polícia Civil Local - Homicídios Atendidos	324	504
Polícia Civil - Pessoa Morta em local do homicídio	345	591
Adultos Presos em Flagrante	437	236
Adultos presos por mandado judicial	190	99
Ações e Operações	6123	5413
Abordagem de Pessoas	150880	67613

⁴² Reconção visuográfica é um procedimento policial pré-pericial que consiste em obter dados da vítima, testemunhas identificadas, arma, autoria, equipe da Delegacia de Homicídios responsável pela reconção e anexo fotográfico do local do crime com as pessoas que estão no entorno. A ideia é adiantar alguns pontos da investigação relacionados à perícia de sorte a manter o caso “quente”, tendo em vista muitas vezes ser mais fácil identificar a autoria nas primeiras 72 horas do fato.

**Tabela 2: Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional
Operação Jaraguá – Alagoas - Maio 2012 a abril 2014 - continuação**

Operação Jaraguá - Alagoas	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Polícia Civil - pessoas atendidas no local do crime	546	2287
Polícia Civil - Reconhecimento Visuográfica do local do crime	54	433
Polícia Civil - Relatório de Investigação Policial	241	1263
Polícia Civil Solicitação de Laudo	271	1091
Pessoa Atendida - Base de Operações	1680	8251

Fonte: Coordenação Geral de Operações/DFNSP

4.2.4 Atuação conjunta com as forças locais

A primeira leva de agentes da polícia militar da FNSP chegou em Alagoas em abril de 2008 para apoiar o Sistema Estadual de Segurança Pública. Tal apoio se deu por meio do patrulhamento motorizado visando a diminuição do índice de criminalidade, principalmente dos crimes contra a vida, ocorridos na Região Metropolitana de Maceió e adjacências. Outra operação de natureza preventiva apoiada pela FNSP em Alagoas deu-se em janeiro de 2009 visando a manutenção da ordem, por meio de ações de polícia ostensiva e realização de cerco e contenção de áreas de risco em Maceió.

A primeira força-tarefa composta por delegados e escrivães, treinados pela FNSP, chegou a Alagoas para atuar na conclusão de inquéritos instaurados entre janeiro de 1996 e dezembro de 2008 (Meta 2).⁴³ Nas palavras do Secretário de Defesa Social do Estado de Alagoas (SEDS-AL), “com o apoio desse grupo da Polícia Judiciária, iremos desencalhar os inquéritos relacionados a crimes de homicídios.”⁴⁴ Neste período, os agentes da FNSP teriam ainda pela frente que dar encaminhamentos a cerca de 4 mil homicídios ocorridos no estado que não chegaram a ter inquérito aberto pela polícia local. A força-tarefa treinada pela FNSP chegou a Alagoas com 140 policiais – entre delegados e escrivães da Polícia Judiciária de todos os estados. Desse total, 40 policiais eram especializados na investigação de homicídios. A iniciativa visou agilizar a investigação de homicídios, encaminhamento ao Ministério Público e à Justiça, objetivando, conforme salientado, “combater a impunidade e colocar os autores de crime na prisão”.

O cumprimento da Meta 2 foi entendido como uma ação de cooperação fundamental de apoio à polícia judiciária local que, em função do acúmulo de inquéritos passivos, mostrava-se impossibilitada de atuar sobre os inquéritos mais recentes. A atuação dos agentes da FNSP junto às ocorrências de homicídios foi, por diversas vezes, mencionada durante as entrevistas, como responsável por imprimir nas polícias locais um novo padrão de qualidade na operacionalização da ação e na elaboração dos inquéritos policiais revelado em maior preocupação com a preservação do local do crime e a adoção da reconção visuográfica juntada ao corpo do inquérito.

Segundo um policial civil da FNSP, comparando os protocolos investigativos na DH antes e depois da atuação da Força:

[...] as investigações preliminares, até então, não tinham reconção visuográfica. A forma de investigar que a gente faz tem toda uma mecânica, um protocolo que nós aprendemos

43 A ENASP - A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública é uma estratégia, em âmbito nacional, que visa mobilizar todos os órgãos do Sistema de Justiça e Segurança Pública para tornar efetivas as políticas públicas de prevenção e combate à violência no País. A Meta 2 desta estratégia é a conclusão de inquéritos e procedimentos que investigam homicídios dolosos instaurados até dezembro de 2008.

44 Ver: “Força Nacional: Alagoas é o primeiro estado a receber força-tarefa da Polícia Judiciária”, 24 de junho de 2012.

durante o curso de formação. Tipo, a gente faz a avaliação da mecânica do fato, se está relacionada à reconhecimento visuográfica. Posteriormente, vamos para as motivações. Nós fazemos também estudo da vítima, o que a vítima era. Talvez eu possa ter alterado um pouco a sequência. Enfim, por último, vocês consegue chegar aos autores através deste protocolo. A gente esgota todas as diligências. Pra gente mandar um inquérito sem autoria é porque a gente esgotou todas as diligências.

Até fevereiro de 2014, estava sendo colocada em prática, segundo a percepção de muitos agentes da FNSP o “Ciclo Completo de Polícia”, isto é, uma maior integração sistêmica entre a atividade de isolamento da cena do crime, investigação policial e atividades periciais. Esse trabalho sistêmico foi assim descrito: ocorrido um homicídio em um dos bairros cobertos pela missão, muitas vezes chegava no local do crime um policial militar da Força Nacional para isolá-lo. Em seguida, comparecia o policial civil da Força que realizaria a reconhecimento visuográfica e procuraria por informantes e testemunhas. O perito técnico também da Força Nacional chegava para colher digitais e realizar a perícia local. Todo o inquérito era montado pela Força Nacional em parceria com a polícia civil local, denotando um ciclo completo de polícia dentro de uma mesma instituição: a Força Nacional.

A partir de fevereiro de 2014, a Operação Jaraguá acabou com essa proposta, definida pelos seus operadores como ciclo completo de polícia, compartimentando a atuação policial em várias missões distintas e não comunicáveis. Desta forma, os peritos técnicos da Força Nacional continuaram a atuar juntamente com a perícia local nos casos novos que chegavam. Já a Polícia Civil passou a cuidar somente do passivo, inquéritos policiais anteriores a fevereiro de 2014, sendo que a “Meta 2” permaneceu com o mesmo objetivo de processar inquéritos de crimes ocorridos entre 1996 e 2008. E a Polícia Militar passou a trabalhar em rondas noturnas delimitadas nos bairros mais violentos.

É importante destacar que durante a realização da pesquisa de campo, não pudemos presenciar estas ações cooperativas que formaram o que foi referenciado pelos entrevistados como “Ciclo Completo de Polícia”, pois no período estudado (agosto de 2014), a polícia judiciária da FNSP já não mais atuava ou tomava conhecimento dos homicídios recém ocorridos. Somente em Arapiraca, onde residiam dois agentes da FNSP sob a coordenação recente de um delegado local, encontramos uma atividade cooperativa com policiais civis locais e da Força Nacional atuando em conjunto sob a supervisão de um Delegado de Polícia alagoano.

Segundo nos foi dito, a natureza distinta da ação conjunta que ainda ocorria em Arapiraca se devia ao fato de que os inquéritos antigos (passivos) de homicídios permaneciam em suas delegacias de origem e também não haviam sido incluídos na Meta 2, que acabou por restringir-se aos inquéritos com prazos vencidos de Maceió e de Rio Largo. É importante ressaltar que em Arapiraca, a equipe da FNSP funciona em condições precárias, instalada em uma base de policiamento comunitário descaracterizada e necessita da ação cooperativa da prefeitura para a realização de suas atividades.

4.2.5 Câmara de Monitoramento do Programa “Brasil mais Seguro”

As ações do Programa “Brasil Mais Seguro” pressupõem, como já dito antes, uma adesão prévia da unidade federada. A adesão ao plano é orientada, levando-se em conta, além do índice criado para definição dos estados prioritários, outros fatores que influenciam na tomada de decisões, tais como: crescimento regional nas taxas de homicídios por 100.000 habitantes, tendência de crescimento vertiginoso no número de CVLI nos últimos cinco anos no estado e o interesse do estado em aderir às condicionalidades apresentadas pelo Governo Federal. A dimensão cooperativa entre os variados atores institucionais fica patente na experiência implantada em Alagoas a partir de 2012 como exigência para a execução do Programa, a saber: a criação da chamada Câmara de Monitoramento do Plano de Segurança. Para a realização deste coletivo se reserva um espaço

próprio no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJ-AL), onde são realizadas reuniões regulares todas as semanas, sendo esta presidida pelo presidente do TJ-AL.

A referida Câmara de Monitoramento é, nas palavras do presidente do TJ-AL, uma instância “exclusivamente colaborativa”, no sentido de que não pode invadir a competência dos diferentes atores institucionais. Durante as reuniões da Câmara, que os pesquisadores puderam acompanhar, foi possível perceber que não há uma pauta específica ou previamente encaminhada para cada um dos membros ou convidados às reuniões. Da mesma forma, alguns atores do sistema de Segurança Pública participam com mais regularidade do que outros. Além disso, é bastante comum que o presidente da Câmara de Monitoramento convide outros atores que o próprio julgue pertinente ou os demais membros regulares solicitem. Nas reuniões, encontramos com regularidade representantes do Ministério Público de Alagoas, Delegados locais e Delegados da FNSP, Comandante Geral da FNSP, representante superior da Polícia Militar de Alagoas, representante da Defensoria Pública do Estado e da Polícia Civil local, Diretor da Casa de Custódia e presidente da OAB-AL. Estes atores apresentam-se para a convocação do presidente do TJ-AL com a devida frequência e marcam presença assídua nas reuniões da Câmara.

Em geral, as reuniões iniciam-se com o presidente da Câmara apresentando os dados mais recentes de monitoramento da Câmara Criminal, que são fornecidos pelo Departamento de Estatística e Análise Criminal (DEAC) da Secretaria de Defesa Social do Estado de Alagoas (SEDS-AL) – é importante destacar que este Departamento é recente e também foi criado a partir da implantação do Programa Brasil Mais Seguro. Sua principal função é aperfeiçoar o registro dos dados de violência criminal do estado de modo a melhor amparar o monitoramento e a avaliação do novo programa de segurança⁴⁵. As ações e informações produzidas por este Departamento tornaram-se centrais tanto nas avaliações de rotina do programa, quanto no próprio planejamento das ações ostensivas da polícia militar da FNSP que, a partir das informações recebidas pela SEDS-AL, planeja e executa seus planos de ação identificando os horários, locais e dias de maior vitimização em Maceió e Rio Largo.

A Câmara é apontada como uma instância importante porque geraria condições de promover o diálogo institucional por meios menos burocráticos. Os membros da Câmara de Monitoramento apontam que esta é uma experiência extremamente positiva de socialização e compartilhamento de informação na gestão da Segurança Pública do Estado. É inegável que haja também nas reuniões da Câmara uma experiência de catarse, sobretudo em função da ausência de rigores de pauta, o que leva, durante um bom tempo das reuniões (que duram em torno de 3 horas), à exposição individual de todas as dificuldades que cada membro/representante da gestão de Segurança Pública tem encontrado ao longo daquela semana. Não obstante, por vários momentos, os membros da Câmara apontam suas críticas, ora ao próprio Programa “Brasil Mais Seguro”; ora aos custos e descrédito nas ações ostensivas pautadas pelo Programa; ora à ineficiência do próprio Sistema de Justiça Criminal; ora até mesmo ao peso que a própria estrutura social e econômica de Alagoas imputaria sobre o problema da violência homicida no estado.

Em geral, as discussões da Câmara de Monitoramento são centradas nos casos e problemas circunscritos à capital do estado, a Região Metropolitana de Maceió, e Arapiraca. Na fala dos interlocutores da Câmara de Monitoramento, a percepção é de que a atuação da FNSP é imprescindível para o controle da taxa de violência da capital. Por conseguinte, em nenhum momento, a saída das tropas da FNSP é mencionada ou conjecturada por qualquer um dos presentes. Essa compreensão fatalista quanto ao que vai ocorrer com a saída da Força também está presente na fala de alguns policiais da própria FNSP.

⁴⁵ “Esse órgão foi criado com a finalidade de estudar a violência. Pra estudar a violência você tem que gerar estatísticas, gerar mapeamento, gerar várias ferramentas com as quais você identifique o problema de forma macro. Eu não sei quem é o traficante que está ali dando alteração, eu sei que lá tem um ponto de tráfico com fonte assim e assado e quais são os motivos que geram aquilo ali. Aí é o que o nosso trabalho vem tentando desenvolver aqui” (Entrevista concedida pelo Coordenador de Estatística da Secretaria de Defesa Social do Estado de Alagoas/SEDS-AL).

4.2.6 O futuro da FNSP em Alagoas

Quando questionado sobre as experiências empreendidas em torno da Operação Jaraguá, um dos Delegados da Força Nacional considerou que de todas as ações empreendidas desde junho de 2012, as mais positivas seriam aquelas relacionadas à experiência cooperativa entre a polícia militar e civil locais e a FNSP. Na sua visão, o sucesso da missão está relacionado ao legado dessa atuação conjunta que teria possibilitado às forças policiais locais melhor compreender a necessidade de qualificação de suas ações de rotina, além do contato com um outro modelo de cultura organizacional próprio da FNSP, caracterizado, em suas palavras, por “respeito, seriedade, condições de trabalho, acompanhamento e produtividade”. Nesse sentido, é importante destacar que sobressai da fala dos entrevistados que o legado tem sido menos o de cumprirem um papel complementar e de auxílio às forças locais (uma força reserva) e mais a ideia de que os agentes da Força Nacional trazem uma experiência de fora e buscam aprender e processar outras.

Na fala de alguns policiais militares e civis da FNSP podemos perceber que muitos deixaram de compreender o problema da Segurança Pública como algo local (a partir de como percebiam o problema nos seus estados de origem) e passaram a considerar a questão como um problema nacional, a partir da própria experiência que tiveram na missão em Alagoas.

Observamos nas falas dos agentes policiais locais e da Força Nacional um sentido de urgência e necessidade de manutenção da Operação Jaraguá para o combate aos homicídios na capital alagoana e em Arapiraca.

Como foi dito, várias mudanças foram realizadas na missão a partir de 2014, reduzindo a atuação da Força nessas duas frentes. Essa redução, todavia, parece não ter impactado os índices de criminalidade violenta no período. Foram modificadas: a escolha do horário de patrulhamento noturno, não contemplando completamente as “horas quentes” (em que ocorrem mais homicídios) e a atuação somente nos passivos dos inquéritos policiais. Isto evidenciaria que o padrão de criminalidade violenta em Alagoas, centrado em homicídio, pouco seria afetado pela repressão e atuação dos órgãos de segurança pública. Mas esta é uma questão que merece ser aprofundada em outro estudo.

4.3 ENAFRON: A MISSÃO EM PONTA PORÃ

4.3.1 Dados de contexto:

roubo e tráfico de drogas na fronteira com o Paraguai

O município de Ponta Porã, de cerca de 80 mil habitantes, encontra-se na linha de fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai, sendo classificado como uma cidade gêmea, devido à continuidade do seu tecido urbano com o município paraguaio de Pedro Juan Caballero. O grande fluxo de pessoas proporcionado pelo turismo de compras no pólo comercial do lado paraguaio contribui para aquecer a economia local, mas, ao mesmo tempo, dificulta a realização de controles efetivos sobre a circulação de pessoas e mercadorias.

Há, no município, unidades de praticamente todos os órgãos de segurança pública, defesa e fiscalização existentes, sendo eles: Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Civil Municipal, Corpo de Bombeiros, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Exército, Receita Federal e Anvisa. Ainda assim, trata-se de uma região de fronteira notória pelo ingresso de um grande volume de mercadorias ilícitas no país. Além do descaminho de mercadorias, estão presentes em Ponta Porã os mercados de contrabando – principalmente de cigarro, pneus e autopeças – e tráfico de drogas e armas.

Segundo os profissionais de segurança pública entrevistados, as instituições policiais que atuam na região tendem a tolerar a prática do descaminho, sob a argumentação de que este controle é de competência da Receita Federal e que a atenção a este tipo de caso sobrecarregaria o já limitado efetivo policial local. Os controles tendem a centrar-se na repressão ao contrabando e, principalmente, ao tráfico de drogas, de maconha, mas também de cocaína, cujos volumes de apreensões no Mato Grosso do Sul estão entre os mais elevados do país. Para tanto, tem contribuído a atuação do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso do Sul que realiza policiamento ostensivo na fronteira do Brasil com o Paraguai e com a Bolívia.

Foi relatada, pelos entrevistados da segurança pública local, a forte presença da facção criminosa, intitulada Primeiro Comando da Capital – o PCC, oriundo do estado de São Paulo – na região de Ponta Porã, bem como em toda a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul. Acredita-se que haja uma correlação entre o fortalecimento do PCC, em detrimento das famílias que tradicionalmente controlavam os mercados ilegais locais, e o aumento na incidência de crimes contra o patrimônio e homicídios na região. Outra hipótese aventada em entrevistas sustenta que o aumento dos crimes contra o patrimônio estaria relacionado à intensificação do combate ao narcotráfico e ao contrabando. Seja como for, verifica-se um aumento expressivo do número absoluto de roubos nos anos de 2012 e 2013. De acordo com a percepção dos operadores da segurança pública local, os tipos mais frequentes de roubo são, em ordem de frequência, a moto, a estabelecimento comercial e a transeunte.

A proximidade com o Paraguai, no caso de Ponta Porã, facilita a fuga de assaltantes e a utilização dos mercados de receptação do outro lado da fronteira. Formalmente, as viaturas oficiais dos órgãos de segurança brasileiros não podem cruzar a linha internacional, incorrendo no risco de serem alvejados e/ou presos por policiais paraguaios caso adentrem o país vizinho para dar continuidade a perseguições ou investigações. Tais limites dificultam a atuação policial, sobretudo porque a cooperação com a polícia paraguaia não é satisfatória, é informal, quase não havendo interação institucional.

Por iniciativa do Ministério da Justiça foi lançado o Programa ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras -, como parte do Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal implantado em junho de 2011. O ENAFRON tem por objetivo intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, de forma a fortalecer a prevenção, o controle e a repressão aos delitos transfronteiriços e outros delitos, em parceria com Estados e Municípios.

Tabela 3. Evolução dos registros de ocorrências em Ponta Porã entre 2007 e 2013

Ponta Porã	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Furto	842	953	759	743	928	861	887
Roubo	294	235	261	301	284	453	594
Lesão Corporal Dolosa	290	355	385	384	344	380	275
Homicídios Dolosos	36	36	41	36	22	38	38
Porte de Drogas	21	28	29	22	32	51	34
Violência Doméstica	298	351	330	347	355	421	387
Estupro	5	4	6	25	42	29	16

Fonte: Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública/MS

A ação integrada entre as instituições de segurança pública é um dos pilares do ENAFRON. Visando concretizá-la, foram criados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) cuja função é a ação coordenada de enfrentamento aos mercados ilegais típicos da região, que se organizam para além dos limites nacionais. Desde 2011, diversas reuniões de GGIFs ocorreram nos estados de fronteira. O Mato Grosso do Sul foi o estado com o maior número de reuniões realizadas, todas elas distribuídas em quatro municípios: Corumbá, Jardim, Ponta Porã e Naviraí.⁴⁶

Por meio da Portaria nº 2.587/2011 ENAFRON/SSP/MS, editada pelo Ministério da Justiça, a Força Nacional de Segurança Pública recebeu a anuência para atuar em apoio ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e à Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública/ MS, nas ações de preservação da ordem pública, de forma complementar aos órgãos de Segurança Pública do Estado, sob orientação destes, na região de fronteira com o Paraguai.⁴⁷

4.3.2 Mandato da FNSP em Ponta Porã

O novo Plano de Emprego 001/OP. ENAFRON/SSP/MS de 11 de março de 2012, informa que o objetivo específico da missão é:

Delimitar a área de atuação do efetivo da Força Nacional junto ao Departamento de Operações de Fronteira (DOF) nas Rodovias e estradas que dão acesso às cidades Amabai, Aral Moreira, Antonio João, Dourados e Laguna Caarapã, otimizando desta forma o emprego da FN nas áreas circunvizinhas da cidade de Ponta Porã/MS.

No primeiro semestre de 2014, a FNSP ainda atuava em apoio ao DOF. Mas esta parceria foi interrompida entre os meses de junho e julho de 2014, por ocasião da realização da Copa do Mundo de Futebol, quando boa parte do efetivo da Força, que contava com 35 policiais, foi deslocada, a partir de abril, para trabalhar na segurança das cidades-sede. O retorno da FNSP ocorreria em agosto de 2014, em atendimento à Portaria 1.281 do Ministério da Justiça, de 30 de julho de 2014, dispondo sobre a sua permanência no estado do Mato Grosso do Sul, em apoio à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, pelo prazo de 180 dias. Nesta ocasião a atuação da FNSP passou a se concentrar no apoio ao 4o Batalhão da Polícia Militar na área urbana de Ponta Porã. O foco de atuação passou a ser, portanto, o combate aos crimes contra o patrimônio, que vinham sofrendo aumento significativo no município. Concorreu, para a mudança do mandato e para o novo acordo político, o clamor da sociedade civil organizada, especialmente dos donos de estabelecimento comerciais, que exigiam uma resposta do poder público à situação de insegurança na cidade.⁴⁸

4.3.3 Comando, supervisão e disciplina

Além da responsabilidade pela parte estratégica da missão, tal como o repasse das orientações de Brasília para os oficiais e comandados e a supervisão da tropa, o comando da operação de Ponta Porã imprimia a sua personalidade e suas características de gestão na missão. Uma delas era a preocupação em repassar para o efetivo as características e peculiaridades da cidade e também, de alguma forma, informar à população sobre a atuação da FNSP na cidade (especialmente no que diz respeito à abordagem):

⁴⁶ Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras 2014.

⁴⁷ Vide Boletim 2013. Departamento da Força Nacional de Segurança Pública.

⁴⁸ Segundo Manning (1977), a polícia constitui para a população uma prova virtual de que o crime não ficará impune.

Eu particularmente procuro estudar a história do local, o que aconteceu naquele local, qual é a cultura das pessoas da cidade, qual o comportamento e algumas coisas. Eu quero saber o que tem ali na cidade pra repassar pro meu efetivo. E também procuro algum meio de orientar as pessoas. Por exemplo, tem um programa na rádio aqui da cidade onde toda 2ª feira de manhã, se eu não me engano, o batalhão vai lá e fala ao vivo um oficial do batalhão fala sobre a segurança da cidade, o que está acontecendo e tudo. Há duas semanas, eu pedi pro tenente falar na rádio que as pessoas tentassem compreender a questão da abordagem que é necessária, que no momento da abordagem a pessoa deve evitar atos bruscos, movimentos bruscos, tentar obedecer ao que o policial está falando pra evitar problema, é o que a gente tenta fazer para que as pessoas se adaptem aquilo ali, se acostumem com aquilo ali com a presença da Força. (Entrevista com o Comando)

Segundo o comando, o planejamento para atuar é feito com base nas estatísticas da segurança pública local que apontam os locais de maior incidência de denúncias e queixas de vítimas. Ainda, segundo o comando, realizam o policiamento em local diferente da PM ou, quando atuam juntos, cabe à Força fazer a abordagem e revista, trabalho que o 4o Batalhão não tem tempo e nem efetivo para realizar. Nesse sentido, o apoio ao Batalhão se dava, na prática, com base na demanda que este repassava à Força, levando-se em consideração a orientação dada no mandato.

Cabe ao comando fiscalizar a conduta dos agentes da Força. Em Ponta Porã, o efetivo da inteligência também tem essa função, servindo como uma espécie de corregedoria, além de dar suporte operacional à missão. Segundo um de nossos interlocutores, esses não prestavam contas ao comando da operação, mas diretamente ao comando geral, em Brasília. Quando o desvio de conduta é administrativo, apura-se com base em um procedimento interno da Força denominado procedimento de análise de conduta (PAC). Dependendo da gravidade e sendo de integrante da tropa e não do comando, isto é feito na própria operação. Em geral, o resultado costuma ser a desmobilização e dependendo da gravidade o policial poderá ser excluído do banco de dados não podendo mais retornar à FNSP. Quando se trata de desvio de natureza criminal é aberto um inquérito policial militar. Durante o inquérito, esse policial é movimentado para a sede em Brasília ou é encaminhado para a sua instituição de origem onde deverá responder ao processo criminal contra ele instaurado.

4.3.4 Atuação no perímetro urbano

Além do policiamento ostensivo com os procedimentos de ação presencial, comunicação verbal, busca pessoal e, sobretudo, revista veicular, a missão local da FNSP dispunha também de quatro agentes de inteligência – informalmente conhecidos como F2 – atuando, de um lado, como já dito, na fiscalização dos próprios agentes da Força Nacional; de outro, fazendo investigações sobre a criminalidade local com vistas a orientar o trabalho dos demais agentes. Por ocasião da presença da equipe de pesquisa em Ponta Porã, investigações desses agentes de inteligência levaram ao rápido esclarecimento de um latrocínio praticado contra um jovem, levando à prisão de cinco integrantes da quadrilha no dia seguinte ao fato⁴⁹. A prisão dos acusados contribuiu para fortalecer a imagem da Força Nacional diante da população e proporcionou um impacto na criminalidade local, reduzindo a zero as ocorrências de roubo registradas na semana após o desmantelamento da quadrilha, quando vinha ocorrendo cerca de 5 roubos por dia, segundo informado pelos entrevistados.

Além da atuação focada em investigação, outra resposta da FNSP à população, após o latrocínio, foi participar de uma operação conjunta com os demais órgãos de segurança locais. A partir de uma reunião do Grupo de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), em que participaram a Polícia Civil, Polícia

⁴⁹ Ver a notícia "Polícia detém cinco acusados de roubos e latrocínio em Ponta Porã".

Militar e Força Nacional de Segurança Pública, estipularam uma data para a realização da operação, que seria iniciada com a execução de mandados de prisão pela Polícia Civil na parte da manhã e teria continuidade com a saturação do policiamento ostensivo realizado pela Força Nacional e a Polícia Militar na parte da tarde. Concomitantemente, as saídas da cidade seriam fiscalizadas por barreiras da Polícia Rodoviária Estadual e o Departamento de Operações de Fronteira (DOF), ambos da Polícia Militar. Durante a operação de saturação acompanhada, no dia 07/08/2014, as viaturas da Força Nacional se deslocavam pelo perímetro urbano e escolhiam locais de parada, onde se estabeleciam por alguns minutos, abordando veículos e fazendo revistas. A opção por barreiras itinerantes deveu-se ao consenso entre os representantes dos órgãos de segurança que participaram do GGIF sobre a perda de efetividade das barreiras após 30 minutos. Segundo eles, a informação sobre a localização das barreiras circula com muita rapidez.

A abordagem realizada por policiais da FNSP segue, segundo os policiais entrevistados, rigorosamente, o procedimento padrão aprendido durante os cursos de nivelamento oferecidos pela instituição. Enquanto um agente aborda o condutor do veículo em posição diagonal e com fuzil a postos – o que dificulta uma eventual reação –, outro agente faz a retaguarda, posicionando-se fora do alcance do condutor. Ainda segundo os operadores da Força, o procedimento de revista e inquirição das pessoas abordadas segue protocolos escritos de segurança e respeito aos direitos humanos (previstos nos protocolos da ONU). Contudo, conforme pudemos observar, o uso de fuzis e a postura distanciada dos agentes fazem com que as pessoas abordadas sintam-se intimidadas e, segundo alguns agentes, por vezes, até se indisponham com a FNSP.

4.3.5 O problema das motos paraguaias

Um considerável obstáculo à atuação da FNSP e demais forças de segurança na abordagem de condutores de veículos em Ponta Porã é o problema das motos paraguaias. Estes veículos são comprados no Paraguai e utilizados como meio de transporte do lado brasileiro sem passarem pelos procedimentos de regularização da Receita Federal e do DETRAN (Departamento de Trânsito). No intuito de atender demandas locais por uma regularização não onerosa das motos, a prefeitura atual criou um sistema municipal de cadastro e passou a fornecer placas de cor amarela com numeração para todos aqueles que pagassem uma taxa e apresentassem a nota fiscal de compra do veículo. Aos olhos dos órgãos estaduais e federais de segurança, não há diferença entre conduzir motos com estas placas amarelas ou sem placa (ambas ilegais), mas, na prática, este deixou de ser um motivo de apreensão de veículos. Os agentes de segurança passaram a fiscalizar apenas a posse de habilitação para conduzir, senão, como dizem os policiais da FNSP que também aderiram à prática, “vamos passar o dia inteiro apreendendo motos e não fazer mais nada”, podendo causar grave problema social na cidade. A orientação dada pelo comando aos soldados da Força Nacional antes da operação de saturação acompanhada era para que não apreendessem motos paraguaias, salvo quando o condutor fosse menor de idade ou não habilitado.

A situação irregular das motos impõe dificuldades que extrapolam o mero problema da tolerância às infrações de trânsito e fiscais. As mesmas motos paraguaias irregulares são os bens mais frequentemente subtraídos nos roubos ocorridos em Ponta Porã e são também o meio de locomoção normalmente utilizado pelos ladrões para praticar assaltos. A ausência de regulamentação das motos praticamente inviabiliza descobrir se o condutor é, de fato, o proprietário do veículo ou se o bem é roubado. As forças de segurança se veem diante da árdua tarefa de oferecer uma resposta à população com relação aos roubos de motocicletas, mas não dispõem de meios para fiscalizar a receptação desses veículos. Ao mesmo tempo, as frequentes abordagens de motociclistas para verificação de documentos desagradam à população. Agentes da Força Nacional queixam-se frequentemente da incoerência dos habitantes da cidade que clamam pelo combate ao crime, mas não aceitam as abordagens a que são submetidos.

4.3.6 Relação com as forças locais

No caso de latrocínio anteriormente mencionado, o desmantelamento da quadrilha resultou da cooperação entre a Força Nacional, Polícia Militar e Polícia Civil. Segundo um dos entrevistados da Polícia Militar, os órgãos de segurança estaduais locais não dispunham de agentes de inteligência e, portanto, concordaram em encaminhar as denúncias recebidas para a inteligência da Força Nacional. Com base nos relatórios de inteligência da FN, foram expedidos os mandados de busca e as três forças se reuniram para definir as guarnições que cumpririam os mandados de maneira cirúrgica. Até aí houve consenso sobre a distribuição de tarefas. Entretanto houve dissenso com respeito a quem solicitaria os mandados ao juiz. A Polícia Militar teria entrado em contato direto com o Ministério Público, desagradando a Polícia Civil, a quem constitucionalmente cabe a atribuição de investigar crimes.

No que concerne à troca de informações, observou-se que iniciativas dos próprios agentes de instituições diversas vêm colaborando para dinamizar a cooperação entre diferentes órgãos, por meio da informalidade. Grupos da rede social *Whatsapp* têm sido criados por policiais que passam a adicionar profissionais de segurança pública que atuam, inclusive, em polícias de outros estados. Através da *internet*, eles divulgam informações sobre veículos que evadiram algum bloqueio policial ou que devem passar com drogas em determinada estrada, suspeitos que estão sendo procurados, crimes que acabaram de ocorrer, apreensões, etc.

4.3.7 A parceria com o DOF

Na ocasião da primeira vinda da Força Nacional de Segurança Pública para a região, em 2006, a missão teria se instalado nas dependências do DOF. Essa primeira experiência de cooperação foi avaliada como bastante positiva. Já a cooperação com o DOF, reiniciada em 2013, teria proporcionado um aumento do volume de apreensões realizadas pelos agentes da Força Nacional, pois estes teriam se beneficiado da experiência do DOF na fiscalização em faixa de fronteira.

Para um gestor do DOF, os protocolos padronizados de ação impostos aos policiais da FNSP acabam obstruindo as atividades conjuntas. Um exemplo disto é o uso do fuzil por parte de todos os agentes da equipe e o uso obrigatório do colete à prova de balas. Nas equipes do DOF, há sempre policiais sem fuzil, pois o trabalho de fiscalização nas estradas em busca de drogas e contrabando impõe que sejam feitas revistas em veículos, descarregando caminhões, vistoriando o interior e a parte inferior de carros, etc. Esse tipo de atividade não pode ser desempenhada com um fuzil ou um colete à prova de balas preso ao corpo e, portanto, não pode ser realizado pelos agentes da FNSP, se corretamente seguidos os protocolos vigentes de atuação, que os proíbe de atuar sem fuzil e retirar o colete durante o serviço.

A grande rotatividade dos agentes da Força Nacional também foi apontada como problema pelo entrevistado do DOF. O policiamento de fronteira exige conhecimentos muito específicos para identificar suspeitos através dos procedimentos de entrevista e para encontrar os esconderijos de mercadorias ilícitas. Esse conhecimento foi acumulado ao longo dos anos pelos policiais do DOF e vem sendo transmitido para outros órgãos de segurança ao redor do país. No caso dos agentes da Força Nacional, quando eles começavam a finalmente se familiarizar com as técnicas de policiamento em fronteira, eram logo transferidos para outra missão, chegando novatos que precisavam ser novamente capacitados.

Na ocasião da pesquisa em Ponta Porã havia apenas quatro agentes que tinham participado da missão com o DOF, pois esta fora interrompida pelo período da Copa do Mundo e retornara com um efetivo quase integralmente modificado para atuar especificamente no perímetro urbano. Foi

entrevistado um agente que havia trabalhado em parceria com o DOF e este descreveu com grande entusiasmo o que havia aprendido.

Do ponto de vista do DOF, um dos fatores positivos da parceria com a Força Nacional foi a possibilidade de trabalhar com cães de faro. Estes são de grande valia no trabalho de busca por drogas e foi presenciado, durante a pesquisa, o registro de um flagrante realizado pela Força Nacional, motivado pelo interesse de um cão de faro.

O profissional cinotécnico da Força Nacional entrevistado relatou, contudo, que existem alguns empecilhos ao emprego de cães nas operações do DOF, pois os animais só podem trabalhar durante 4 ou, no máximo, 6 horas, enquanto as operações do DOF frequentemente envolvem deslocamentos longos por estradas vicinais – chamadas cabriteiras – e podem implicar em até 4 dias distante da base operacional.

De um modo geral, é possível afirmar que a cooperação entre DOF e Força Nacional pode proporcionar ganhos substantivos no combate aos crimes de fronteira e pode contribuir para a replicação dos conhecimentos acumulados pelo DOF em outros estados. No entanto, seria desejável rever os protocolos de atuação impostos aos agentes e avaliar as possibilidades de flexibilização dos mesmos para uma melhor adaptação às demandas locais.

As intervenções da FNSP em auxílio ao DOF foram quantificadas, permitindo uma autoavaliação das ações realizadas, divulgadas na *intranet* da corporação. Importante notar a participação nos procedimentos dos cães de faro:

Tabela 4. Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional – Operação ENAFRON – Ponta Porã – maio 2012 a abril 2014

Operação ENAFRON - Ponta Porã/MS	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Quantidade de Boletins de Serviço	1621	1206
Abordagem de Motos	2561	3154
Abordagem de Motos com Cães	166	27
Abordagem de Ônibus	1214	1048
Abordagem de Ônibus com Cães	573	650
Abordagem de Pessoas	54128	75041
Abordagem de Pessoas com Cães	21532	9062
Abordagem de Veículos	10825	19476
Abordagem de Veículos com Cães	1733	486
Ações e Operações	2499	1395
Adultos Presos em Flagrante	74	116

Fonte: Coordenação Geral de Operações/DFNSP

4.3.8 Relação da FNSP com a população

Desde que a Força Nacional passou a atuar no perímetro urbano de Ponta Porã, a opinião dos moradores da cidade a respeito deste órgão, que fora antes bastante negativa, tem mudado de forma significativa. No conjunto das entrevistas, realizadas com comerciantes, políticos, formadores

de opinião e outros, foi observada forte sensação de ser Ponta Porã uma cidade insegura, mesmo contando com a presença constante de praticamente todos os órgãos da segurança pública. No geral, parece haver um consenso de que vários fatores precisam ser repensados no tocante ao sistema de segurança, cujo fracasso no combate à criminalidade é interpretado como motivo para a vinda da Força Nacional de Segurança Pública para a cidade. Como atestou de forma incisiva um dos entrevistados:

[...] o estado tinha que estar cumprindo hoje esta missão de nós termos um efetivo de policiais aqui, mas nós não temos. [Por isso] sou a favor da Força Nacional sim, sou a favor da forma como eles operam e sou a favor deles na minha cidade porque nós não temos policiais (entrevista com político da cidade).

Nesta como em outras falas, nota-se uma inflexão na opinião dos moradores de Ponta Porã a respeito da presença e da forma de atuação da Força Nacional de Segurança Pública. Esta fora apelidada pela população de “farsa nacional”, “bonequinho de chumbo” ou de “pitoco” da Polícia Federal, vista como uma força “inútil” por membros dos próprios órgãos de segurança locais por ocasião de sua atuação no apoio à Polícia Federal (2010-2011) e, posteriormente, no apoio ao DOF nas atividades de combate aos “crimes de fronteira” e no policiamento da zona rural, mais especificamente no assentamento Itamarati⁵⁰. No entanto, a partir de sua atuação direta no combate à criminalidade no perímetro urbano do município (segundo semestre de 2014), a Força passou a contar com o apoio de boa parte da população, sobretudo porque a intensa visibilidade durante os constantes patrulhamentos e as abordagens de suspeitos em motos ao longo da linha de fronteira e no centro da cidade causa, efetivamente, uma “sensação de segurança”.

Nesse caso, ao contrário do que ocorria no passado, os atores sociais entrevistados destacam a importância do policiamento ostensivo como elemento coibidor da onda de assaltos que assolava, sobretudo, a área comercial da cidade (em vários momentos da presença dos pesquisadores em campo, durante a sua passagem, os veículos da FNSP são aplaudidos por populares), a extrema eficiência demonstrada pelo órgão por ocasião da prisão da quadrilha responsável pela onda de roubos e de um latrocínio durante o mês de agosto e, de maneira geral, os procedimentos adotados pelos soldados no decorrer de suas ações, sobretudo no tocante às operações de saturação e às abordagens foram entendidas de maneira geral como necessárias pela maioria dos entrevistados.

5 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Ao longo deste estudo, foram identificados graus diferenciados de interação da FNSP com as forças de segurança dos estados participantes das missões e, conforme o projeto, com a população local. Pudemos observar uma gradação maior ou menor de interação conforme os objetivos de cada missão.

No caso do Rio de Janeiro houve, no início da missão, forte interação da FNSP com o BOPE - que realizou a intervenção inicial seguida de ações de acolhimento de usuários de drogas realizadas pela Secretaria de Assistência Social do município do Rio de Janeiro. Todavia, passada a fase inicial de intervenção, houve um afastamento das forças de segurança locais e da Prefeitura, com a permanência dos agentes da Força Nacional em substituição ao policiamento do 2º Batalhão de Polícia Militar. Esse afastamento ocorreu também entre o nível estratégico de inteligência da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG) e o Comando Geral da missão Pacificadora II

⁵⁰ De acordo com informações fornecidas pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul (SEJUSP) há um aumento significativo do número de delitos no setor rural de Ponta Porã.

em Brasília. Segundo um gestor local, as poucas tentativas de aproximação vêm sendo pontuais e apenas de iniciativa do comandante local da missão. Este gestor avalia ainda que, tendo em vista que os relatórios da missão não foram entregues ou mesmo discutidos com os gestores de segurança do governo do estado do Rio de Janeiro, a passagem para uma UPP local deverá ser dificultada. Tudo indica que operações de prevenção nas localidades vizinhas ao Santo Amaro, afetadas pelo transbordamento da criminalidade ali reprimida, também não estão sendo planejadas por falta de comunicação e planejamento conjunto. A limitação imposta pela própria institucionalidade da Força, com tempo delimitado para sua missão e com alta rotatividade de seus quadros tem dificultado a interação com os órgãos de segurança pública locais e poderá impactar, no futuro, a implementação de uma UPP na localidade.

Apesar da pouca relação entre os agentes locais e da missão, os objetivos da operação pacificadora apareceram de forma clara para os agentes envolvidos, seja do governo do estado, da prefeitura ou da Força Nacional. A operação foi avaliada como bem sucedida por gestores e operadores de segurança local. Segundo um gestor de segurança do governo estadual, a Força Nacional estaria atuando como uma UPP Federal, sendo que sem os vícios oriundos da corporação policial do Rio de Janeiro, em razão da origem de seus profissionais, oriundos de outros estados da federação; da boa remuneração recebida (diárias); e por não estarem inseridos nos problemas da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). Segundo um oficial do 2º Batalhão de Polícia Militar, os agentes da Força Nacional chegaram “com gás” e estão realizando um trabalho consistente de manutenção da “paz” no morro. A percepção dos agentes da Força Nacional também é de que a PMERJ teria problemas de legitimidade na comunidade por conta da corrupção e truculência com que vinham realizando operações no Santo Amaro, sendo mal vista pelos moradores.

Há aceitação e reconhecimento, entre os moradores do Santo Amaro, da importância da missão para manter a segurança da comunidade. Porém, há também um receio de que a Força Nacional possa sair e o tráfico retornar, mesmo que se instalada uma UPP. Este é um dos fatores que vem dificultando uma adesão mais ampla dos moradores à Operação Pacificadora II. Tal adesão é também prejudicada pela abordagem, realizada pelos agentes com excessivo rigor, de pessoas que não estão relacionadas ao crime e pela ingerência na sociabilidade local, causando impactos negativos para um policiamento de proximidade e afetando a imagem que certos segmentos da população têm da Força. As estratégias de aproximação com a população, empreendidas como os projetos e ações sociais coordenados pelos Bombeiros Militares da Força Nacional vêm, entretanto, contribuindo para melhorar essa imagem e aumentar a aproximação. Segundo relatos de agentes da FN, os bombeiros teriam uma relação mais próxima da população, conseguindo acessar inclusive os jovens, público mais resistente à ocupação no Santo Amaro. Cientes de que vínculos de confiança são necessários para a consecução mais ampla da estabilização e superação do domínio do tráfico na localidade, há, entre oficiais da Força, a convicção de que uma passagem com a permanência conjunta da Força Nacional com os policiais da UPP na comunidade seria necessária para uma maior adaptação dos moradores à mudança e confiabilidade em relação ao novo comando, em caso de saída da Força Nacional.

Quanto à Operação Jaraguá, em Alagoas, foi observada uma relação mais próxima entre os órgãos de segurança local e o comando da operação, ocorrendo reuniões periódicas de gestão na Câmara de Monitoramento do Programa “Brasil Mais Seguro”, presidida por um desembargador do Tribunal de Justiça de Alagoas, que conta com a participação de autoridades locais de segurança pública e do sistema de justiça criminal. Nela, o Comando da Força Nacional tem presença permanente e papel destacado.

Todavia, para além da Câmara de Monitoramento, a relação entre a SEDS e a Força Nacional parece ser bastante tênue e dependente do comando local da missão. Em entrevista com um gestor da SEDS, por exemplo, transpareceu que muitas vezes os dados da mancha criminal (que determinam os

locais mais violentos da cidade e os horários de maior ocorrência de homicídios) não são observados ou mesmo discutidos com o comandante da missão.

Apesar de terem ocorrido tensões entre os policiais civis locais e da FNSP no período em que ocorreu a greve da Polícia Civil no estado de Alagoas em 2013, os agentes da Polícia Civil entrevistados avaliaram como boa a relação com a Força Nacional. Concorreu, certamente, para tal avaliação a cooperação e a divisão de tarefas entre a Força Nacional e a polícia judiciária local, no início da força-tarefa, proporcionando a transmissão, pelos policiais da Força, de padrões de procedimentos relacionados a técnicas de investigação, resultando na melhoria da investigação preliminar e na condução mais ágil e com maior chance de resolução dos inquéritos policiais. Também os agentes da Força Nacional avaliam de forma positiva a relação estabelecida com a polícia local, evidenciando que uma parceria acabou sendo construída ao longo do tempo entre seus agentes. Assim, há a compreensão por parte dos atores envolvidos acerca da necessidade da FNSP permanecer em Alagoas para que se consiga assegurar pelo menos a manutenção no mesmo patamar dos índices de criminalidade violenta, que, segundo acreditam poderiam tornar a aumentar rapidamente com o fim da operação.

A mudança ocorrida na Operação Jaraguá, a partir de fevereiro de 2014, levou à realocação dos agentes da Força Nacional para novos objetivos dentro da tarefa de redução de homicídios, o que resultou na fragmentação da operação, interrompendo o ciclo completo de polícia que vinha sendo realizado pela Força Nacional nessa missão. A Polícia Civil da Força Nacional - que vinha atuando em duas grandes frentes, quais sejam: no acompanhamento dos novos casos de homicídios e no processamento de inquéritos para crimes ocorridos entre 1996 e 2008 (equipe “Meta 2”), na Delegacia de Homicídios, juntamente com a Polícia Civil local - teve o seu trabalho restrito somente ao processamento de inquéritos anteriores a fevereiro de 2014 e mantendo-se também na “Meta 2”. Já a Polícia Militar da FNSP passou a realizar somente patrulhas noturnas nos nove bairros mais violentos da cidade. Somente os peritos técnicos dessa instituição mantiveram o seu escopo de apoio à perícia local no Instituto de Criminalística e no IML, bem como a missão da Delegacia de Homicídios em Arapiraca, que manteve seu foco no processamento de crimes novos. Com isso, foi identificado, por ocasião da pesquisa, certo desconhecimento por parte dos agentes da Força do que vinha ocorrendo dentro dos outros segmentos da missão, tendo em vista não terem mais tanto contato entre si e com as forças locais. Apesar das mudanças, todos avaliaram que a presença da Força Nacional tem sido fundamental para manter os índices de homicídios estáveis com tendência de queda durante todo o período da operação.

Finalmente, em Ponta Porã, o auxílio da Força Nacional foi requisitado após Audiência Pública em que os moradores e, principalmente, os comerciantes locais pressionaram o prefeito a trazer soluções para o aumento dos roubos em meados de 2014. Em auxílio à Polícia Civil e principalmente à Polícia Militar, ambas contando com um número baixo de efetivo, a Força Nacional passou a realizar policiamento ostensivo no perímetro urbano e a investigar crimes, por meio de seus agentes de inteligência, modificando seu escopo anterior de atuação, que se limitava à ação de policiamento de fronteira junto ao DOF.

O comando da Força Nacional em Ponta Porã apresenta bom entrosamento com as forças locais, sendo este vivenciado nas reuniões do GGIF, no qual as operações conjuntas são planejadas. A colaboração com trocas de informação vem ocorrendo com Polícia Militar local e vem contribuindo para a efetividade das ações de policiamento. Embora haja ciúmes e desconfiança entre os policiais dessas corporações, a postura de conciliação dos comandos, de ambas as forças, tem sido importante para mantê-los sob controle. Na visão de gestor da Polícia Militar local, a Força Nacional viria “somar” não apenas pelo número, mas porque seus agentes se diferenciam dos policiais locais por serem de fora e estarem isentos das relações locais de poder.

Ainda no que concerne à percepção dos gestores locais e profissionais de segurança pública muitos foram os relatos que se referiam à formação e ao treinamento dos integrantes da Força Nacional como algo diferenciado e visto positivamente. Entretanto, consideram que o tipo de abordagem e o armamento utilizado muitas vezes assustam a população. O comando tem buscado minorar esse sentimento, informando ao público os procedimentos adotados pela FNSP e instruindo os policiais a considerar as questões culturais locais, de forma a que a sua ação não venha a trazer problemas ainda maiores para a população. Gestor do DOF considerou a parceria com a FNSP importante e necessária, mas apontou a necessidade de mudanças. Uma delas refere-se ao comando ser do DOF. Outro é a adaptação dos policiais da Força às condições de trabalho de investigação na fronteira. Questões centrais e que impactam a ação conjunta dessas forças são a alta rotatividade do efetivo e o uso de celulares corporativos por policiais da Força, prejudicando o sigilo das operações.

A atuação no perímetro urbano aumentou o sentimento de segurança da população assustada com o crescimento das ocorrências de crimes contra o patrimônio na cidade. Mas foi a solução de um latrocínio, com a prisão de uma quadrilha que vinha atuando no roubo reiteradamente, que fez com a FNSP ganhasse reconhecimento e notoriedade junto à população.

6 NOTAS CONCLUSIVAS

Desta forma, ao longo deste trabalho, pudemos identificar graus maior e menor de contato e relação entre a FNSP e as organizações policiais locais. A menor gradação é do Rio de Janeiro, cuja Operação Pacificadora II passou a ocorrer autonomamente. A missão ali se desenvolve sem maiores contatos com os gestores e instituições policiais locais, tendo em vista o caráter substitutivo do policiamento de proximidade proposto, o que certamente acarretará problema para e com o encerramento da missão. Grau maior de interação com as instituições de segurança pública locais ocorre na operação Jaraguá (Alagoas). Tal interação tem resultado em transmissão de *expertise* e conhecimento, especialmente no que se refere aos métodos e procedimentos de investigação e perícia. Se levarmos em conta o desejo dos agentes de segurança local não há perspectiva de saída da FNSP. Resta saber se, com a redução da interação, as forças locais preservarão e ainda poderão aplicar, dada a carga de seu trabalho cotidiano, os conhecimentos adquiridos na parceria. A relação mais intensa entre agentes de segurança pública do estado com a Força Nacional foi identificada em Ponta Porã na atividade de reforço e atuação no policiamento local, bem como nas trocas decorrentes da participação em um GGIF que tem possibilitado um planejamento mais articulado das ações entre as forças públicas que atuam na região de fronteira.

Um estudo mais aprofundado, considerando também as operações padrão da FNSP, poderá trazer ainda mais luz sobre os fatores que configuram maior ou menor ganho na interação da FNSP com os agentes locais.

7 RECOMENDAÇÕES

- Buscar conhecer as características culturais da população alvo do projeto, mantendo-a informada dos objetivos da Força Nacional na missão;
- Repensar o procedimento-padrão de abordagem em regiões urbanas onde não exista histórico de resistência à ação policial, evitando apontar armas e efetuar revistas sem fundada suspeita, buscando assim melhor receptividade por parte da população local;

- Dar especial atenção ao perfil do comandante das missões e propor ações para maior entrosamento com as polícias locais: treinamento e formação com as forças estaduais para melhor atuação na realidade local; ações conjuntas para preparar a saída da missão, estabelecendo um período de transição;
- Aproveitar ações de ciclo completo de polícia na FNSP para gerar o mesmo legado de ciclo completo para a polícia local, possibilitando a superação das fragmentações institucionais;
- Incrementar a infraestrutura logística: rádio comunicador, internet, telefones, laptops, viaturas e negociação institucional de espaços de infraestrutura com os estados que receberão a Força;
- Avaliar a rotatividade dos agentes, segundo cada missão. Evitar trocas totais ou quase totais do efetivo no mesmo momento, primando pela manutenção de quadros que possam transmitir conhecimentos acumulados pela missão para os recém-chegados;
- Flexibilizar algumas orientações de conduta para adaptar-se às especificidades do trabalho a ser desempenhado em cada missão, prevendo, por exemplo, a possibilidade de parte dos agentes de uma equipe não portar armas longas para a realização de buscas em veículos no caso do policiamento em região de fronteira e não fazer uso do celular particular em operações com o DOF.
- Registro da Memória: sugere-se a realização de relato escrito da missão feito por cada policial antes ou logo após a desmobilização a ser postado em site da intranet. Posteriormente, essas informações poderiam ser coletadas e padronizadas por algum agente capacitado para tanto de modo a serem transformadas em manuais das missões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. S. “Tendências no estudo sobre avaliação” in: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IEE, 1998. p. 29-39.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL.(Brasil). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> Acesso em: 20 maio 2014.

AZEVEDO, M. E.L.; CAMPOS, C. A. S.; OLIVEIRA, L.B. **Força Nacional de Segurança Pública: Um rosto conhecido em um corpo indecifrável**. Trabalho de conclusão de curso de extensão NUFEP/ INEAC, 2006. Disponível em: <http://www.proppi.uff.br/ineac/curso/nufep/artigos/alunos/3/01.pdf> Acesso em: 03 de mar. 2014.

BAYLEY, D. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BAYLEY, D. Police History. In: Radish, S.H. (ed) **Encyclopedia of crime and justice**. New York: Free Press, 1983. p.1120-1131.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, 1992.

BORGES, D. et al. 2013. “Mortes Violentas no Brasil: Uma Análise do Fluxo de Informações”, In: FIGUEIREDO, I. S. & NEME, C.; LIRA, C. L. **Homicídios no Brasil: Registro e Fluxo de Informações**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), (Coleção Pensando a Segurança Pública, vol. 01).

BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BRASIL- **Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm Acesso em: 03 mar.2014.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, n.5, ano 3, 2006.

CERQUEIRA, D. R. C. “Por um Plano Integrado “Maceió é da Paz!”. In: SILVA, A. M. Â. (Org.). **Economia de Maceió – Diagnóstico e Propostas para a Construção de Uma Nova Realidade**. Brasília: Ipea: Ed. UFAL, 2013.

FARIA, C. A. P. “A política de avaliação das políticas públicas”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.20, n. 59, 2005. p. 97-109.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de paz das Nações Unidas**. Brasília. Funag (Teses CAE), 2005.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012**. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/> . Acesso em: 21 ago. .2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (Brasil).

MANNING. P. Police work. **The social organization of policing**. Cambridge: The MIT Press, 1977.
KLINGER, D. To Better Serve and Protect: Improving police practices. In: Skogan, W.G. **Environment and Organization: Reviving a Perspective on the Police**. The American Academy of Political and Social Science, 2004.

MELO, M. A. “Governance e reforma do Estado: o paradigma agente-principal”, **Revista do Serviço Público**, n.1, 1996. p. 67-82.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php> Acesso em: 22 ago.2014.

PINC, T. **Abordagem policial: Avaliação do desempenho operacional frente à nova dinâmica dos padrões procedimentais**. Junho 2007 Disponível em: http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/abordagem_policial_avaliacao_do_desempenho_operacional.pdf Acesso em: 15 set.2014.

PROENÇA JÚNIOR, D. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e da polícia. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45(2):147-197, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a08v45n2>. Acesso em: 12 jun.2014

REISS, A. J., Jr.; BORDUA, D. J. Environment and organization: A perspective on the police. In: **The police: Six sociological essays**, edited by David J. Bordua. New York: John Wiley, 1967.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE ALAGOAS. Disponível em: <http://www.saude.al.gov.br/> Acesso em: 28 ago. 2014

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. “O processo de implementação das Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos”. In: **Cadernos de Pesquisa: NEPP/ UNICAMP**, n. 48, 2000. p. 1-17.

SKOLNICK, J. **Justice without trial**, New York: Wiley and Sons, 1966.

SOUZA NETO, C. P. “A Força Nacional de Segurança”. In: **A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas**. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

SOARES, L.E. **Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil no Brasil: Três propostas de Reforma Constitucional**. Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>. Acesso em: 10 de out. 2014.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE ALAGOAS. Disponível em: <http://www.saude.al.gov.br/> Acesso em: 28 ago. 2014.

SENASP (Brasil) **Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília 2003- 2004- 2005- 2006. Ministério da Justiça, 2007.

SENASP - **BOLETIM 2013 DO DEPARTAMENTO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA** (Brasil) SENASP, 2014.

UFRJ/SENASP/MJ - **PESQUISA SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS** (Coordenação Geral NECVU/ UFRJ). Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira – Grupo Retis/UFRJ. Relatório Parcial de Pesquisa.

VARGAS, J. D. As Guardas Municipais em Minas Gerais - Estudo de caso em Belo Horizonte e Mariana. In: Michel Misse; Marcos Luiz Bretas. (Org.). **As Guardas Municipais no Brasil - Diagnóstico das transformações em curso**. 1ed. Rio de Janeiro: Booklink, v. 1, 2010. p. 47-125.

VARGAS, J.D.; OLIVEIRA JUNIOR, A. . As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, 2010. p. 85-108.

VARGENS, R.W.; CRUZ, M.S.; SANTOS, M.A. Comparação entre usuários de crack e de outras drogas em serviço ambulatorial especializado de hospital universitário. **Rev. Latino Am. Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 19, n. spe, p.804-812. June 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010411692011000700019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2014.

WASELFISZ, J. J. (2012). **Mapa da Violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo, Instituto Sangari. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/> Acesso em: 1º jun. 2013.

ZANOTELLI, C. (2003). Desterritorialização da Violência no Capitalismo Globalitário: o caso do Brasil e do Espírito Santo. **Revista Terra Livre**, São Paulo, v.2.n.21, p.225-240.

JORNAIS E SITES:

A Brigada Militar nas Missões de Paz da ONU. ABS da Segurança. S.l. 25 out. 2013. Disponível em: <http://www.abcdaseguranca.org.br/?p=4454>) Acesso em: 07 jul. 2014.

Mapeamento mostra que o Rio tem 11 cracolândias e 3 mil usuários da droga. Jornal "O Globo", S.l., 12 abril 2012. . Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mapeamento-mostra-que-rio-tem-11-cracolandias-3-mil-usuarios-da-droga-4612442>; Acesso em: 22 set. 2014.

Senasp monitora Programa Brasil Mais Seguro em SE e AL. Ministério da Justiça, Brasília, 07 mar. 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/senasp-monitora-programa-brasil-mais-seguro-em-se-e-al>

4

GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES DA FRONTEIRA: RESULTADOS GERAIS DE UMA PESQUISA

Michel Misse¹
Luís Felipe Zilli²
Daniel Veloso Hirata³
Brígida Renoldi⁴

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar os principais resultados da pesquisa intitulada “Gestão da Política de Segurança Pública nas Regiões de Fronteira do Brasil”, estudo financiado pelo edital “Pensando a Segurança Pública”, lançado em março de 2014 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ). De modo geral, o trabalho teve como objetivo a produção de um diagnóstico aprofundado sobre os processos de elaboração, implementação e gestão de políticas de segurança pública na faixa de fronteira brasileira. Além disso, a pesquisa também procurou identificar possíveis práticas de cooperação internacional (tanto formais, quanto informais) desenvolvidas e mantidas, em nível local, entre instituições de segurança pública brasileiras e de países vizinhos. Para tanto, foram realizados levantamentos em quatro “cidades-gêmeas” da faixa de fronteira, a saber:

- (1) Foz do Iguaçu (PR)/Ciudad del Este (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina);
- (2) Corumbá (MS)/Puerto Quijarro/Puerto Suarez (Bolívia);
- (3) Brasiléia (AC)/Cobija (Bolívia);
- (4) Tabatinga (AM)/Letícia (Colômbia)

Palavras-chave: Segurança Pública. Fronteiras. Mercados Ilegais. Violência e Criminalidade. Gestão de Políticas Públicas de Segurança.

1 Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Coordenador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/UFRJ)
2 Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador associado ao Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/UFRJ)
3 Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador associado ao Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/UFRJ)
4 Doutora em Antropologia Cultural pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, e pesquisadora associada ao Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/UFRJ)

ABSTRACT

This paper aims to present the main results of the research entitled "Management of Public Security Politics in the Brazilian Border Regions," study funded by the Call "Thinking Public Security," released in March 2014 by the National Secretariat of Public Security, Ministry of Justice (SENASP / MJ). Overall, the study aimed to produce a detailed study on the processes of design, implementation and management of public security policies in the Brazilian border. In addition, the research also sought to identify possible practices (both formal and informal) developed and maintained at the local level between the Brazilian public security and international cooperation institutions neighbors. To this end, qualitative interviews were conducted in four "twin cities" of the borderlands, namely:

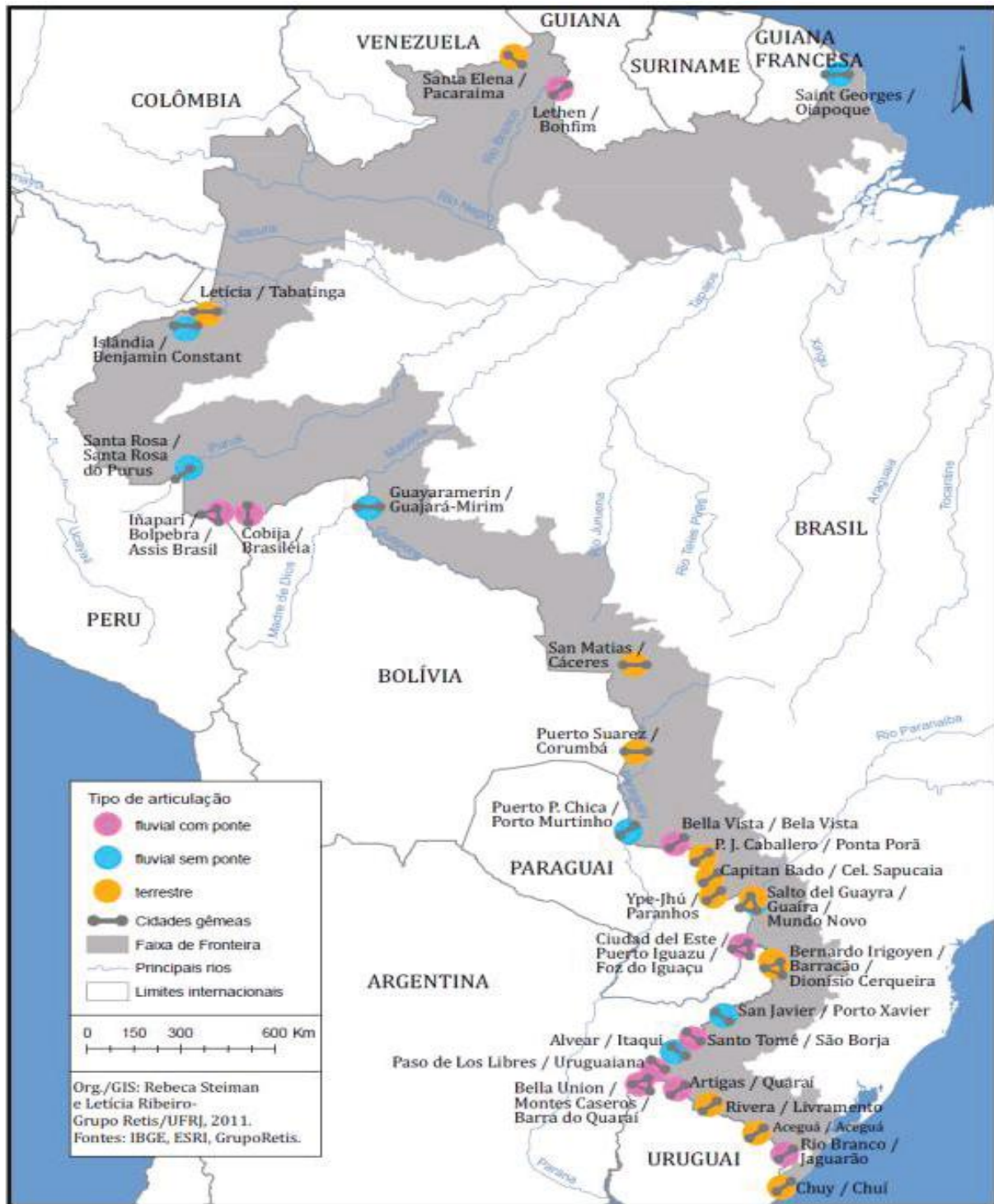
Keywords: Public Safety. Borders. Illegal Markets. Violence and Crime. Management of Public Security Policies.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a temática da segurança pública nas regiões de fronteira adquiriu centralidade no debate público e político brasileiro. Não apenas em função do recente recrudescimento dos indicadores de violência e criminalidade nas cidades localizadas no território definido como "faixa fronteira", mas, principalmente, porque hoje é virtualmente impossível compreender processos de consolidação de mercados ilegais e de estruturação de atividades criminosas nos grandes centros urbanos do país, sem levar em consideração todo o complexo arranjo de dinâmicas políticas, econômicas, sociais, culturais e criminais vigentes nos 588 municípios distribuídos pelos quase 17 mil quilômetros de fronteiras que o Brasil mantém com outros dez países da América do Sul.

O cenário adquire ainda maior complexidade quando se observa que a questão da segurança pública nos territórios de fronteira é perpassada por múltiplas composições políticas, administrativas, legislativas e financeiras que, em alguns casos, particionam artificialmente territórios urbanos conurbados. Hoje, a faixa de fronteira brasileira é formada por onze estados federados que mantêm divisas com dez países sul-americanos. Neste território, existem 29 adensamentos populacionais definidos como "cidades-gêmeas", ou seja, espaços urbanos, muitas vezes contíguos, que se estendem por ambos os lados da fronteira, mas onde se encontram vigentes diferentes sistemas políticos, administrativos, financeiros e legais. O mapa a seguir ilustra a complexidade da configuração política e administrativa da faixa fronteira brasileira.

Mapa 1 – Faixa de Fronteira do Brasil e “Cidades-Gêmeas”



Fonte: Grupo RETIS/UFRJ, 2011

No contexto específico das fronteiras, processos de elaboração, implementação, gestão e avaliação de políticas de segurança pública tornam-se significativamente mais complexos. Os chamados “diferenciais fronteiriços” (cenários cambiais e legislativos distintos coexistindo em territórios urbanos artificialmente divididos) oferecem, pelo menos potencialmente, um contexto mais amplo de oportunidades para a emergência e a continuidade de empreendimentos delitivos, muitos com ramificações internacionais. Como espaço naturalmente propício aos negócios (lícitos e ilícitos), a fronteira oferece condições diferenciadas para a articulação de práticas classificadas e criminalizadas como: o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas, os furtos e

roubos de veículos em território brasileiro para posterior regularização em terras estrangeiras, o contrabando, o descaminho, etc. (COSTA & OLVEIRA, 2014).

Em 2011, por exemplo, um estudo sobre a questão da violência nas fronteiras, mais especificamente sobre os tipos de crimes mais recorrentes e o perfil organizacional de instituições de segurança pública na região, demonstrou que as taxas de homicídios, considerando localidades de até 50 mil habitantes, são maiores nos municípios localizados na faixa de fronteira que naqueles fora dela. A situação chama mais a atenção em municípios cuja população situa-se entre os 10 mil e os 50 mil habitantes (SALLA et al., 2011). Tais variações não deixam de estar relacionadas com mudanças nas configurações de mercados ilegais e, por certo, com alterações nas políticas de segurança pública. No entanto, é preciso relativizar uma conclusão muito geral nessa área, tendo em vista as especificidades locais.

O transporte, comércio e uso de drogas ilícitas também representam um grave problema público na faixa de fronteira, principalmente, se levarmos em conta as escassas políticas de prevenção do uso e atenção aos usuários problemáticos ou adictos. A maior parte da droga consumida no país (principalmente cocaína, pasta base, crack e derivados) não é produzida no Brasil, mas sim proveniente de países como Bolívia, Peru e Colômbia. Carregamentos dessas drogas entram no país por meio fluvial, terrestre ou aéreo, estabelecendo rotas destinadas ao suprimento do mercado interno, ou mesmo para exportação para outros países. A entrada de drogas ilícitas em território brasileiro é facilitada pela extensão de nossa faixa de fronteira, mas, principalmente, por sua configuração geográfica: as fronteiras secas são entrecortadas por uma infinidade de pequenas estradas vicinais, conhecidas como “cabriteiras”, enquanto regiões de floresta são permeadas por rios de grande volume (Ministério da Justiça, 2012).

Outro problema que tem sido enfrentado nas regiões fronteiriças é o tráfico de pessoas e a imigração ilegal de estrangeiros. De 826 inquéritos instaurados pela Polícia Federal (PF), nos últimos dezoito anos, relacionados ao crime de tráfico de pessoas, 325 apuraram crimes ocorridos nos 11 Estados da faixa de fronteira (SENASP, 2013). Segundo levantamento realizado pelo Ministério do Trabalho, entre 2004 e 2010, grande parte das ocorrências de trabalho escravo (muitas delas intimamente relacionadas a esquemas de tráfico de pessoas) foram registradas em estados de fronteira, destacando-se os Estados do Mato Grosso do Sul (com 1.301 pessoas libertadas no período), Mato Grosso (1.130 pessoas libertadas), Pará (1.787 pessoas libertadas), Rondônia (231 pessoas libertadas), Paraná (125 pessoas libertadas) e Santa Catarina (111 pessoas libertadas).

2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES DE FRONTEIRA

Nas fronteiras, tal cenário de complexificação dos “esquemas” criminais e mercados ilícitos acaba impondo a necessidade de maior articulação e integração das instituições e das políticas de segurança pública, tanto em nível local, quanto em âmbito internacional. Para gestores de políticas públicas que atuam especificamente nas regiões fronteiriças, coloca-se o desafio de articular o trabalho de agências brasileiras subordinadas às esferas municipal, estadual e federal, bem como de promover o diálogo com instituições internacionais, também vinculadas a diferentes esferas administrativas.

No Brasil, questões de ordem legal e institucional dificultam sensivelmente a consolidação de uma política nacional de segurança pública nas fronteiras. Alguns desses entraves relacionam-se ao próprio ordenamento jurídico e político brasileiro que delega à União a competência exclusiva para a celebração de tratados internacionais. Diante desta restrição, instâncias subnacionais como

os Estados e Municípios (atores fundamentais para a condução de processos de implementação e gestão de políticas de segurança pública) acabam sendo direcionadas a adotar soluções para-diplomáticas para trabalhar de maneira minimamente integrada às instituições de países vizinhos, no enfrentamento de problemas que operam muito mais em função de contextos locais do que dentro da lógica dos Estados Nacionais (MOREIRA, SENHORAS & VITTAR, 2009).

Esta questão adquire ainda maior importância quando se leva em consideração que, no Brasil, a responsabilidade constitucional do provimento de segurança pública recai sobre os Estados, materializando-se, na maioria das vezes, quase que exclusivamente no trabalho de suas forças policiais. O desencaixe existente entre o arcabouço legal que normatiza as práticas diplomáticas no Brasil (atribuição praticamente exclusiva da União) e o modelo de segurança pública vigente no país (fortemente centrado na figura dos Estados e operacionalizado a partir do trabalho segmentado e duas forças policiais distintas) dificultam sensivelmente os processos de implementação e gestão de uma política de segurança pública mais abrangente para a faixa de fronteira brasileira.

Diante destas questões, o Governo Federal brasileiro vem tentando, desde 2011, exercer o papel mais ativo na indução e na articulação de uma política de segurança pública voltada especificamente para as regiões de fronteira. Estruturada a partir de seis eixos básicos de atuação⁵, a **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**, iniciativa promovida pelo Ministério da Justiça em parceria com Estados e Municípios, prevê a intensificação do controle e da fiscalização nas fronteiras, associada ao fomento de iniciativas de prevenção e de repressão aos delitos transfronteiriços e outros ilícitos praticados nas regiões da fronteira brasileira.

Diante da autonomia que cada estado possui para planejar e estruturar seus programas de segurança pública, pode-se dizer que a **ENAFRON** é uma política que busca, mediante a concessão de recursos, induzir a implementação de ações que se encontram alinhadas com a estratégia de segurança pública pensada em nível federal. Entre 2011 e 2014, por exemplo, o Ministério da Justiça realizou investimentos de aproximadamente R\$470 milhões para custeio e aparelhamento da infraestrutura de segurança pública de estados e municípios localizados na faixa de fronteira brasileira. Em termos bastante gerais, o programa mantém três grandes linhas de financiamento: (1) tecnologias de telecomunicações e vigilância (radiocomunicação e videomonitoramento); (2) equipamentos policiais (armas, viaturas, etc); (3) treinamento e capacitação de pessoal.

Em nível local, a **ENAFRON** prevê ainda a formação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF's ou GGIFron's), entidades que têm como objetivo articular politicamente as principais instituições de segurança pública presentes nos municípios fronteiriços, coordenando suas ações e operacionalizando os projetos pactuados dentro da estratégia nacional. Os GGIFron's atuam ainda como interlocutores das instituições locais com o Ministério da Justiça, auxiliando a entidade federal a direcionar melhor seus investimentos e linhas de financiamento.

O que se observa dentro da temática da segurança pública nas fronteiras, portanto, é um cenário de extrema complexidade, tanto no que diz respeito aos fenômenos sociais e criminais que emergem nestes territórios, quanto nos arranjos políticos e institucionais necessários ao seu enfrentamento. Dentro do espectro mais amplo da gestão de políticas públicas, coloca-se a necessidade de investigar

⁵ A ENAFRON articula-se a partir dos seguintes eixos de atuação:

1. Eixo Diagnóstico, acompanhamento e avaliação: prevê a realização de diagnósticos situacionais sobre a segurança pública nas regiões de fronteira e avaliar as políticas públicas implementadas;
2. Eixo Integração Sistêmica e Cooperação: tem como objetivo promover a integração entre atores cujas ações interfiram na segurança pública nas regiões de fronteira;
3. Eixo Política Nacional Uniforme: tem como objetivo padronizar a atuação operacional e apoiar o reaparelhamento das unidades de segurança pública nas regiões de fronteira;
4. Eixo Inovações Tecnológicas: tem como objetivo aplicar soluções tecnológicas às unidades de segurança pública nas regiões de fronteira;
5. Eixo Política de Pessoal: tem como objetivo a construção de diretrizes de política de pessoal para os órgãos estaduais de segurança pública e capacitação dos agentes estaduais;
6. Eixo Inteligência de Segurança Pública: tem como objetivo fortalecer a integração, colaboração e compartilhamento de informações no âmbito do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP) e órgãos estaduais de segurança.

e compreender melhor quais especificidades os processos de elaboração, implementação e gestão de programas de segurança pública adquirem quando desenvolvidos dentro de contextos marcados por diferenciais fronteiriços.

Na tentativa de contribuir para este debate, este texto apresentará os principais resultados da pesquisa intitulada “Gestão da Política de Segurança Pública nas Regiões de Fronteira”, estudo financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), e que teve como objetivo confeccionar um diagnóstico aprofundado sobre os processos de elaboração, implementação e gestão das políticas de segurança pública na faixa de fronteira brasileira. A pesquisa também procurou identificar possíveis práticas de cooperação internacional (tanto formais, quanto informais) desenvolvidas e mantidas, em nível local, entre instituições de segurança pública brasileiras e de países vizinhos.

Tratou-se, portanto, de um projeto que se propôs a desenvolver duas frentes de investigação distintas, porém complementares. Na primeira delas, pretendeu-se confeccionar um diagnóstico aprofundado sobre as principais políticas públicas e ações desenvolvidas para lidar com os problemas de segurança pública existentes nos municípios de região de fronteira (muitas delas vinculadas à **ENAFRON**), investigando seus processos de implementação e mecanismos de gestão. Na segunda frente de trabalho, pretendeu-se diagnosticar como se articulam, política e institucionalmente, em nível local, ações de segurança pública desenvolvidas por órgãos brasileiros e estrangeiros.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para dar conta das questões apresentadas, foram realizados trabalhos de campo em quatro “cidades-gêmeas” da faixa de fronteira brasileira: Tabatinga (estado do Amazonas, cidade-gêmea de Letícia, na Colômbia), Brasiléia (estado do Acre, cidade-gêmea de Cobija, na Bolívia), Foz do Iguazu (estado do Paraná, cidade-gêmea de Ciudad del Este, no Paraguai, e Puerto Iguazú, na Argentina) e Corumbá (estado do Mato Grosso do Sul, cidade gêmea de Puerto Quijarro e Puerto Suarez, na Bolívia). Em termos estritamente metodológicos, a pesquisa lançou mão de basicamente duas modalidades de coleta de informações:

1 - Levantamento de dados secundários:

Levantamento de indicadores demográficos e socioeconômicos, estatísticas criminais, bem como da legislação e dos acordos vigentes entre o Brasil, seus estados federados e os países vizinhos, principalmente na área da Defesa e da Segurança Pública;

2 - Realização de entrevistas em profundidade com informantes-chave:

Nas quatro “cidades-gêmeas” selecionadas para receber o estudo, foram realizadas um total de 44 entrevistas em profundidade com informantes-chave (principalmente autoridades locais), selecionados a partir de sua capacidade de representar determinadas instituições ou grupos que compõem as redes sociais locais. As entrevistas tiveram como objetivo confeccionar um diagnóstico qualitativo aprofundado sobre as políticas de segurança pública vigentes nestas cidades, seus processos de implementação e mecanismos de gestão. Por meio de entrevistas realizadas em território brasileiro e também em países vizinhos, pretendeu-se também identificar e analisar mecanismos e práticas de cooperação internacional para segurança pública, seus modelos de gestão e modos de intervenção.

A tabela a seguir apresenta as instituições pesquisadas durante o trabalho de campo:

Tabela 1 – Instituições de Segurança Pública pesquisadas

Entrevistas realizadas nas Cidades-Gêmeas		
Cidade-Gêmea	Instituição	Entrevistas Realizadas
Brasiléia (AC) /Cobjija (Bolívia)	Secretaria de Estado de Segurança Pública do Acre	02
	Polícia Federal (PF)	02
	Polícia Civil (PC)	01
	Polícia Militar (PM)	01
	Ministério Público (MP)	01
	Núcleo Estadual para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Acre (NEDIFAC)	01
	Polícia Comunitária da Bolívia	01
	Comando da Polícia Boliviana (Departamento de Pando)	01
Corumbá (MS) /Puerto Quijarro/ Puerto Suarez (Bolívia)	Polícia Federal (PF)	01
	Polícia Civil (PC)	01
	Receita Federal (RF)	01
	Coordenadoria Municipal de Segurança Pública	01
	Prefeitura Municipal de Corumbá	01
	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFron-Corumbá)	01
	Guardo Municipal de Corumbá	01
Comando da Polícia Boliviana em Puerto Quijarro	01	
Foz do Iguaçu (PR) /Ciudad del Este (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina)	Polícia Civil (PC)	01
	Polícia Militar (PM)	01
	Polícia Federal (PF)	01
	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFron-Foz do Iguaçu)	01
	Marinha Paraguaia	01
	Assessoria Jurídica do Consulado Paraguaio no Brasil	01
	Consulado do Paraguai no Brasil	01
	Consulado Argentino no Brasil	01
	Polícia Federal Argentina	01
	Comando Tripartite	01
	NEPOM (PF-Brasil)	01
	Presídio feminino em Ciudad del Este (Paraguai)	01
Comissariado da Polícia Nacional Paraguaia	01	
Gendarmería Nacional Argentina	01	

Tabela 1 – Instituições de Segurança Pública pesquisadas

Entrevistas realizadas nas Cidades-Gêmeas		
	Polícia Civil (PC)	01
	Polícia Militar (PM)	01
	Polícia Federal (PF)	01
	Exército Brasileiro em Tabatinga	01
Tabatinga (AM) /Letícia (Colômbia)	Marinha Brasileira em Tabatinga	01
	Aeronáutica Brasileira em Tabatinga	01
	Polícia Nacional Colombiana	01
	Consulado Colombiano em Tabatinga	01
	FINAI	01
	ONU Colombiana Justiça Indígena	01
	Professores Universitários	01

Fonte: Pesquisa “Gestão da Política de Segurança Pública nas Regiões de Fronteira do Brasil” (2014)

Ao selecionar as referidas “cidades-gêmeas” para compor seu diagnóstico, o estudo pretendeu não apenas dar conta das grandes heterogeneidades geográficas, econômicas, culturais e criminais que caracterizam a extensa faixa de fronteira brasileira, como também avaliar em que medida tais diferenciais impactam os processos de elaboração, implementação e gestão de políticas de segurança pública, bem como o desenvolvimento de práticas de cooperação entre instituições brasileiras e agências de países vizinhos. A seguir, apresentamos os principais resultados obtidos em cada um dos quatro campos de pesquisa.

4 FOZ DO IGUAÇU (PARANÁ), FRONTEIRA COM ARGENTINA E PARAGUAI

Foz do Iguaçu, fundada em 1917, dista exatos 636 quilômetros de Curitiba, capital do estado do Paraná. Localizada ao sudoeste do estado, faz fronteira com a cidade paraguaia de Ciudad del Este, através do rio Paraná, conectadas pela Ponte Internacional da Amizade, inaugurada em 1965. Faz também fronteira com a cidade argentina de Puerto Iguazú, através do rio Iguaçu, transposto pela Ponte Tancredo Neves, conhecida também como Ponte Internacional da Fraternidade, inaugurada em 1982.

As três cidades compõem um espaço compartilhado conhecido como Tríplice Fronteira, conformando um conglomerado de aproximadamente 700 mil habitantes (ao que se somam pouco mais de 650 mil habitantes da conurbação constituída pelos municípios paraguaios de Hernandarias, Presidente Franco e Minga Guazú, em continuidade urbana com o distrito capital do Departamento de Alto Paraná, Ciudad del Este). Em 2013, Puerto Iguazú, capital da província de Misiones, possuía uma população estimada de 105.368 habitantes. Para Ciudad del Este, em 2010, estimou-se a presença de 387.538 moradores, enquanto que, para Foz do Iguaçu, o IBGE lançou a cifra de 263.647 habitantes em 2013.

A dinâmica que caracteriza essa fronteira é a da grande mobilidade de pessoas (com uma população flutuante de turistas e comerciantes que chega a dobrar o número de habitantes de Foz do Iguaçu, por exemplo), somada a um intenso fluxo de mercadorias (tanto as lícitas, mas que entram no Brasil sem pagar os devidos impostos, quanto as ilícitas). A conectividade que as três cidades estabelecem entre si e com os outros centros de cada país através de rodovias é uma característica que contribui com o dinamismo da região.

Dentre os processos históricos que colaboraram com o desenvolvimento da região pode ser mencionada a construção da usina hidrelétrica Itaipu, projeto binacional entre Paraguai e Brasil sobre o rio Paraná, cuja obra foi realizada entre 1975 e 1982. O empreendimento estimulou a migração de muitas pessoas de diferentes lugares do Brasil e do Paraguai, população esta que, logo finalizada a obra, ficou disponível como mão de obra em um contexto de precária absorção laboral. Além disso, a construção da barragem gerou um impacto ambiental não desprezível. O lago construído artificialmente tornou-se uma área de difícil controle policial em função de suas grandes dimensões e hoje em dia é propício para a passagem de mercadorias de contrabando entre Paraguai e Brasil.

Outra peculiaridade da região é o alto número de imigrantes chineses, indianos, libaneses, árabes, muçulmanos, assim como um contingente crescente de bolivianos, principalmente em Ciudad del Este. A mobilidade nesses casos, dada através de correntes migratórias estabelecidas por redes de parentesco e amizade, ancorou-se, sobretudo, em Ciudad del Este e em Encarnación, do lado paraguaio, assim como também em Foz do Iguaçu (RENOLDI, 2013a). Por meio destes imigrantes desenvolveram-se segmentos comerciais que, em muitos casos, se tornaram rentáveis e bem sucedidos, caracterizando boa parte do comércio de Ciudad del Este (RABOSSI, 2007; 2008).

Na diversidade demográfica se incluem também povos indígenas, principalmente das etnias guaraní e kaingang, que transitam pela região isentos de controles migratórios. O direito adquirido à circulação, baseado no princípio de que originariamente não eram povos sedentários, não necessariamente os faz mais propensos ao envolvimento com dinâmicas de criminalidade. No entanto, alguns casos de participação indígena com crimes vêm sendo registrados no Paraguai, principalmente, ligados ao transporte de maconha em pequenas quantidades.

Vários tipos de mercadorias circulam de um lado para outro da fronteira, dependendo sazonalmente da situação econômica em cada país. Na atividade comercial local cotidiana, observa-se o fluxo de mercadorias como vestuário, tecido, calçados e alimentos. Já quando se trata de atividades ilegais é possível reconhecer o contrabando de cigarros, de drogas e de armas. Os cigarros, eletroeletrônicos, artigos de informática, CDs e DVDs, bebidas, maconha, crack, medicamentos e cocaína foram as mercadorias de maior apreensão no ano 2012, sendo que a maconha é a que registra o maior número de apreensões dentre outras drogas ilícitas no município, contribuindo de forma significativa com as 240 toneladas apreendidas pela Polícia Federal em 2012, em todo o estado de Paraná (o estado supera, por exemplo, Mato Grosso do Sul, com 41 toneladas aproximadamente, e São Paulo com cerca de 10 toneladas).

As entrevistas realizadas apontaram consenso a respeito da presença de características únicas de criminalidade no município, se comparadas com municípios que não estão em faixa de fronteira. Parece haver a percepção de que a localização de fronteira propicia o desenvolvimento econômico do município, principalmente pelo potencial turístico, ainda que crie dificuldades para o controle dos fluxos de pessoas e mercadorias. Dentre os problemas específicos de criminalidade que a situação de fronteira apresenta em Foz do Iguaçu segundo os entrevistados da área de segurança se fez recorrente referência ao contrabando, ao tráfico de drogas, de armas, à exploração sexual infanto-juvenil e à imigração ilegal.

De maneira geral, os entrevistados policiais concordam com a necessidade de firmar acordos internacionais que permitam o tratamento de determinados crimes de maneira conjunta. Nesse contexto, a mobilidade transfronteiriça parece requerer atenção particular, com os policiais afirmando que o aumento do rigor no controle de entrada e saída de pessoas poderia contribuir sensivelmente para as investigações de delitos na região.

Apesar do grande fluxo de pessoas e mercadorias, Foz do Iguaçu é percebida pelos entrevistados como tranquila para se morar, hospitaleira, diversa, rica culturalmente e receptiva ao turismo. A violência local, medida a partir dos índices relativamente altos de homicídios, é

geralmente circunscrita a grupos envolvidos em práticas ilícitas que, em determinado momento, são compelidos a exercer a “lei do crime”, adotando medidas de retaliação em caso de descumprimento das regras que prevalecem no âmbito da ilegalidade (acordos, lealdades, sigilo). Já a questão dos furtos e roubos tem sido assinalada como um problema crescente, vinculado aos períodos de endurecimento da fiscalização exercida pela Receita Federal e outras agências de controle sobre circulação de mercadorias.

Foz do Iguaçu é um município com alta densidade institucional de segurança pública, contando também com programas orientados especificamente às problemáticas de fronteira, tais como o contrabando, a pirataria, o tráfico de armas e drogas. O município conta com um total de 633 policiais, somados aí policiais civis, militares e rodoviários federais. São cinco Delegacias da Polícia Civil, cinco delegados e 105 agentes. A Polícia Militar opera em um Batalhão e um Quartel, contando com 15 Oficiais e 400 Praças, a esses números se somam os 271 efetivos da Guarda Municipal que trabalham em policiamento ostensivo.

Não foi possível obter dados precisos sobre o efetivo da Polícia Federal, mas sabe-se que a instituição se faz presente em Foz do Iguaçu por meio de uma Delegacia Regional, bem como uma série de postos de plantão, instalados em locais como a Ponte Internacional da Amizade com Paraguai, na Ponte Internacional da Fraternidade com a Argentina, no Aeroporto, no Plantão da Imigração. A instituição conta também com a Delegacia de Repressão a Entorpecentes, a Delegacia Fazendária, a área de Inteligência, o Posto de Santa Helena/PR, e o Núcleo Especial Policial de Operações Marítimas (NEPOM), cuja base está localizada na área funcional e administrativa de Itaipu.

No âmbito do programa ENAFRON, o Ministério da Justiça do Brasil realizou, em 2011, investimentos em Foz do Iguaçu visando o aparelhamento das unidades policiais locais. Já em 2012, o investimento foi dirigido à radiocomunicação, o que tem ajudado o fortalecimento institucional e a operacionalidade das instituições. Foz do Iguaçu conta com câmeras em pontos estratégicos de cruzamento de ruas, monitoradas por Guardas Municipais na central de controle sediada na Secretaria Municipal de Segurança Pública da cidade.

De maneira geral, todos os entrevistados demonstraram conhecer as iniciativas da ENAFRON, fazendo uma avaliação positiva do programa, principalmente no que diz respeito à compra de equipamentos, aparelhamento e iniciativas de integração, como os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e Municipais. Todos reconhecem a importância de se promover a integração entre as diferentes forças de segurança, mas também ressaltam a dificuldade de operacionalizá-la na prática. Alguns entrevistados afirmam que, atualmente, a integração e a colaboração entre as instituições ocorrem de maneira pessoal, não institucional.

Essas características incidem sem dúvida alguma na colaboração internacional, na medida em que relações menos consistentes ou sólidas do lado brasileiro entre as forças de segurança (como ocorre entre a Polícia Civil e a Federal, por exemplo), repercutem negativamente junto a instituições como, por exemplo, a Polícia Nacional de Paraguai, gerando fragmentação de informações e também suspeitas sobre a verdadeira unidade existente do lado brasileiro.

Outro aspecto ressaltado por diversos policiais entrevistados diz respeito ao baixo compartilhamento de bases de dados entre as instituições. O sistema de identificação brasileiro, por exemplo, organizado em nível estadual, dificulta a integração das investigações em nível regional. Outra questão problemática para muitos entrevistados é a rotatividade das chefias. A maioria dos agentes afirma que os períodos de adaptação necessários às novas chefias dificultam o andamento dos trabalhos.

A falta de recursos humanos também foi apontada como elemento dificultador dos trabalhos de segurança pública. Na Polícia Militar foi enfatizado o fato de que muitos agentes encontram-se desempenhando tarefas em presídios, o que reduz notavelmente os efetivos para trabalhos urbanos,

gerando vulnerabilidade para os poucos policiais que têm que atender a região de fronteira. Na Polícia Civil, esse aspecto também foi ressaltado com ênfase.

A presença do Exército foi referida apenas como colaborativa em algumas operações isoladas. Da mesma maneira, diversos entrevistados se mostraram céticos a respeito da efetividade das ações da Força Nacional, que atualmente se encarrega de fortalecer os controles de veículos na alfândega e auxiliar a Polícia Federal (alguns entrevistados argumentam que falta maior clareza na definição dos objetivos da Força Nacional). Também foi ressaltado que agentes que se integram à Força Nacional abandonam as instituições das quais são originários, gerando déficits importantes às forças locais.

As instituições brasileiras de segurança pública parecem operar em razoável articulação com as forças de segurança do Paraguai e da Argentina. No caso do Paraguai, a principal instituição é a Polícia Nacional de Paraguay (PNP). Trata-se de uma polícia civil vinculada ao Poder Executivo, de alcance federal, que opera através de comandos regionais, departamentais e municipais, em unidades chamadas “comisariás”. Sua função é ostensiva, preventiva e repressiva, além de responder a solicitações de investigação realizadas por parte dos órgãos de justiça. Ao contrário do que se observa nas Polícias Cíveis brasileiras, que separam as carreiras de delegados e investigadores, a PNP trabalha com carreira única para seus profissionais.

Ainda na região de fronteira, outro órgão que atua no controle dos fluxos de pessoas e mercadorias por vias fluviais é a *Marina*, órgão vinculado às *Fuerzas Armadas de Paraguay*. Apesar de seu importante papel, a *Marina* paraguaia é vista com desconfiança por parte de muitos entrevistados brasileiros, em função das fortes suspeitas de envolvimento de seus agentes com atividades ilícitas.

Com relação aos acordos formais envolvendo os três países em questão, a principal iniciativa é a do *Comando Tripartite da Trílice Fronteira*. Trata-se de um acordo no marco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), articulando os *Ministerios del Interior* da Argentina e do Paraguai, com o Ministério da Justiça no Brasil. A iniciativa aglutina as forças de segurança federais dos três países desde 1996, ano em que a iniciativa foi formalizada. O empreendimento ainda foi reforçado em 2001, após o atentado às torres gêmeas nos Estados Unidos, fortalecendo ações de cooperação internacional para o combate ao terrorismo e o crime organizado.

Desde então, o Comando Tripartite de Fronteira opera com uma dinâmica de reuniões mensais que acontecem rotativamente segundo o país em que se estabelece a sede do Comando, que varia a cada quatro meses. Do lado brasileiro, o comando é composto pela Polícia Federal; do lado paraguaio, pela Polícia Nacional de Paraguay; e do lado argentino, pela Polícia Federal, a Prefectura Naval, Polícia de Seguridad Aeroportuaria e a Gendarmería Nacional. O trabalho principal que realizam é de troca de informações, disponibilizadas por demanda de cada membro participante.

Toda reunião mensal prevê a socialização de um sumário, detalhando as ações que foram realizadas graças à colaboração interinstitucional. São convidados representantes de outras forças de segurança dos países e dos respectivos consulados, além dos atores que fazem parte permanente do Comando. Participam também integrantes do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras, que representam as iniciativas de integração institucional do Brasil no município de Foz do Iguaçu.

Alguns entrevistados avaliam positivamente a operacionalidade desse Comando, embora também tenham se remetido à informalidade que caracteriza suas rotinas. Informalidade referida a partir do contato direto dos representantes, através de ligações telefônicas ou mensagens de texto, assim como da troca de informações pontuais de forma verbal com vistas ao seguimento de algumas operações ou investigações. Não existem bases de dados compartilhadas, nem rádios de comunicação entre os componentes, assim como também não foi constatada a existência de operações conjuntas, embora essa possibilidade esteja sendo avaliada para um futuro.

Na opinião dos entrevistados, embora a existência do Comando Tripartite de Fronteira facilite a troca de informações, questões relacionadas à soberania e à legislação de cada país não permitem uma atuação formal conjunta. As bases da cooperação descansam em relações de confiança e amizade, sujeitas à continuidade da afinidade pessoal no tempo. Apesar de existirem iniciativas institucionais de encontros através do GGI, alguns entrevistados frisaram a distância entre as cidades e o custo financeiro da mobilização de policiais para tais eventos.

As investigações sobre crimes que envolvem pessoas articuladas em dois países ou mais costumam ser acompanhadas pela Polícia Federal (PF). Além das informações trocadas a partir do Comando Tripartite de Fronteira, investigadores da polícia contam com a colaboração de agentes das polícias vizinhas, principalmente da Policía Nacional de Paraguay (PNP) e da Gendarmería Nacional Argentina. Nesse momento, o trabalho com a PNP tem se mostrado eficiente na elucidação de redes de atuação criminal e tem respondido de maneira articulada junto com a PF quando foi preciso intervir para interromper ações criminosas tanto do lado brasileiro como do lado paraguaio (redes de assaltantes, ou de roubo de veículos, por exemplo).

O Departamento de Migrações argentino coopera muito com as investigações do lado brasileiro, devido à rigurosidade com que realiza os controles, compensando assim a ausência de controles migratórios permanentes na saída de Foz do Iguaçu para Puerto Iguaçu. Os registros de mobilidade são repassados para que os agentes possam ter conhecimento da circulação, tanto de pessoas como de veículos. Isso já não ocorre na fronteira com Ciudad del Este, em que os registros migratórios dependem da disposição dos passageiros para serem realizados, tanto do lado brasileiro quanto do lado paraguaio.

Entrevistados da Polícia Militar e da Polícia Civil têm assinalado a importância de gerar mecanismos de autoridade e autonomia decisória em relação ao seguimento de casos, considerando que todas as vias formais administrativas requerem de uma temporalidade maior do que seria recomendável a uma intervenção eficaz. Também foram apontadas necessidades concretas relacionadas ao andamento das investigações que envolvem a tradução das declarações de testemunhas e suspeitos. A falta de legalização de tradutores da polícia se torna uma limitação muito grande na hora de prosseguir com o trabalho de produção de provas.

Há cidadãos brasileiros presos no Paraguai, principalmente, por transporte de drogas ilegais, alguns dos quais flagrados nos municípios de Saltos del Guairá (que faz fronteira com a cidade paranaense de Guaíra) e Pedro Juan Caballero (na fronteira com Ponta Porã, em Mato Grosso do Sul). Os processos judiciais de tais detidos correm nessas cidades, mas os presídios (feminino e masculino) se encontram em Ciudad del Este. Nestes casos o Consulado do Brasil colabora com dinheiro para gasolina, para possibilitar o traslado dos detidos até as instituições judiciárias, e também colabora com abrigo e alimentos em datas específicas e com regularidade. Também oferece ajuda em caso de necessidade de exames custosos como são raios-x, ultrassonografias, e mesmo medicamentos.

Foi ressaltado que não existe comunicação em nível judiciário com os outros países. Os presos brasileiros que estão no Paraguai podem cumprir uma parte da condenação no Brasil, mas, de forma geral, eles preferem ficar no Paraguai, pois os controles, registros e seguimentos, são menos rigorosos do que no Brasil. A fragilidade e vulnerabilidade do sistema Judiciário no Paraguai fazem com que existam presos (dentre eles brasileiros) que já poderiam ter sido beneficiados com o regime semiaberto ou mesmo que já ultrapassaram o tempo pelo qual seriam condenados, sem que ainda o Judiciário manifeste uma posição. Tais situações acabam restringindo os direitos dos internos que, tradicionalmente, têm pouco acesso a acompanhamento judicial adequado (RENOLDI, 2013b). Isto também faz parte da falta de comunicação internacional no âmbito penal.

Com relação à identificação civil, foram mencionadas dificuldades para coibir a duplicidade de registros, principalmente quando, por exemplo, uma pessoa nasce no Brasil e logo é registrada no

Paraguai. Tal prática parece ser possível em função da omissão da ata de nascimento no momento do registro, mediante propinas dadas aos funcionários para tais fins. A consequência é a outorga de direitos que cada identidade nacional providencia para as pessoas em cada país, o que, por ser ilegal, é considerado um problema de cooperação entre as instituições.

Vários entrevistados concordaram em que há necessidade de cooperação e articulação internacional para facilitar os trabalhos policiais e judiciários, mas que isso deveria ser concretizado outorgando maior autonomia às instituições locais de forma a evitar as tramitações burocráticas demoradas que acabam tornando inoperantes os mecanismos de atuação em tempo real. A impressão geral é que existe conexão, comunicação e cooperação, embora ela não seja estritamente formal, nem estritamente institucional. As iniciativas desenvolvidas pela ENAFRON repercutiram positivamente na articulação local das instituições principalmente aquelas adotadas por meio do GGIM e do GGIFron.

Em síntese, o que a pesquisa constatou em Foz do Iguaçu é que as características da criminalidade respondem em boa medida aos padrões de outras cidades do mesmo porte, e que a diversificação das atividades ilícitas se insere em um universo de oportunidades econômicas própria dos espaços de fronteira internacional. Constatou-se também que as relações entre instituições encontram-se carregadas de um nível considerável de informalidade, solução decorrente da morosidade das medidas burocráticas formais, cujo tempo supera a celeridade com que determinadas decisões precisam ser tomadas em nível local.

5 NA FRONTEIRA COM A BOLÍVIA EM CORUMBÁ

O município de Corumbá, no Mato Grosso do Sul, é fronteiro com o Paraguai e a Bolívia. No lado paraguaio, não há nenhum núcleo urbano próximo, ao contrário do que ocorre no lado boliviano, onde se localizam as cidades de Puerto Quijarro e Puerto Suarez. Hoje, a malha urbana formada por Corumbá e pelos municípios de Ladário (Brasil), Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia) abriga uma população de aproximadamente 150 mil habitantes. Corumbá, que possui exatos 386 quilômetros de fronteira com a Bolívia e o Paraguai, é o segundo maior município do Brasil em extensão, ficando atrás apenas de Altamira, no Amazonas.

O núcleo urbano formado por Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suarez não é conurbado. A cidade brasileira e os dois municípios bolivianos estão separados por quatro quilômetros de fronteira seca, mas interligados pela rodovia Ramon Gomes. A despeito da distância entre as cidades, a interação entre brasileiros e bolivianos na fronteira acontece de maneira muito fluida, com moradores e turistas de ambos os países podendo transitar livremente entre as cidades.

Desde meados dos anos 1970, a região figura no noticiário nacional como sendo um dos mais importantes entrepostos do tráfico nacional e internacional de drogas ilícitas no Brasil. Corumbá, propriamente dita, possui uma área de aproximadamente 65 mil quilômetros quadrados e uma configuração geográfica extremamente complexa, com milhares de propriedades rurais cortadas pelo Rio Paraguai e dezenas de afluentes. Essas características dificultam significativamente o controle sobre os fluxos de mercadorias e de pessoas.

Operações recentes da Polícia Federal na região não apenas demonstram a importância de Corumbá para a dinâmica dos fluxos de drogas e mercadorias ilícitas entre Brasil, Bolívia e Paraguai, mas também toda a complexidade e dificuldade que o poder público encontra para atuar na região. Reportagem do jornal "O Globo" de 20/10/2011, por exemplo, fala sobre a atuação das fações criminosas Comando Vermelho (CV) e Primeiro Comando da Capital (PCC) na fronteira entre Corumbá e a Bolívia. De acordo com a matéria, traficantes brasileiros estariam se estabelecendo nas áreas de

plantio de folhas de coca na Bolívia, atuando em parceria com plantadores locais⁶.

Outra ocorrência que demonstra a importância de Corumbá para as rotas de tráfico de drogas entre Brasil e países vizinhos foi registrada no dia 21/09/2013, quando uma carreta com placa de Varginha (MG) foi apreendida na cidade, com um carregamento de aproximadamente 300 quilos de pasta-base de cocaína, pouco após passar por uma ponte sobre o Rio Paraguai. Quatro meses antes, no mesmo ponto da rodovia, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) já havia apreendido outra carreta que carregava cerca de 250 quilos de pasta-base, sete fuzis AK-47, de fabricação russa e munição. Já em março de 2014, a Polícia Federal de Corumbá incinerou aproximadamente uma tonelada e meia de cocaína em uma siderúrgica da cidade⁷. As drogas foram apreendidas ao longo de 2013 na área do município, em ações da PF, PRF e Departamento de Operações de Fronteira (DOF)⁸.

O que se observa, portanto, é que a questão da segurança pública adquire contornos bastante complexos na região de Corumbá, dada a incidência de dinâmicas criminais mais estruturadas (como o tráfico de drogas e de armas, o contrabando e o descaminho, bem como o tráfico de pessoas), além da presença de grupos criminosos com atuação destacada em diversos estados brasileiros. E é nesse sentido que há de se tentar compreender melhor em que medida e de que modo tal configuração impacta as dinâmicas de violência e de criminalidade nesta região de fronteira.

Ao longo dos últimos anos, os indicadores de criminalidade violenta em Corumbá têm apresentado tendências bastante definidas: aumento dos crimes contra o patrimônio (principalmente roubos) e gradual diminuição dos crimes contra a vida. De acordo com dados da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul (SEJUSP-MS), o número de furtos registrados em Corumbá tem se mantido estável ao longo dos últimos anos, com uma média de 1.450 ocorrências por ano entre 2007 e 2013 (quatro registros por dia). O número de roubos registrados, em compensação, aumentou quase 100% durante este período, saltando de um total de 428 ocorrências em 2007 para 810 em 2013.

Ao contrário do que se observou para os crimes de roubo, as taxas de homicídios dolosos sofreram uma expressiva redução em Corumbá entre os anos de 2000 e 2012. De acordo com registros do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/DATASUS), em 2000, a cidade apresentava uma taxa de 33,4 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes, proporção reduzida para 24,8 em 2012. Atualmente, a taxa de homicídios de Corumbá é até menor do que a do estado do Mato Grosso do Sul, apresentando também tendência de redução mais acentuada ao longo dos últimos anos.

Segundo investigações da Polícia Federal de Corumbá, a região é hoje um dos mais importantes pontos de entrada, em território brasileiro, de drogas ilícitas produzidas na Bolívia e no Paraguai. Também passam pela cidade rotas internacionais de tráfico de pessoas (principalmente de bolivianos que são levados para os estados do sudeste brasileiro para trabalho em condições análogas à escravidão), bem como de esquemas de circulação ilegal de mercadorias que abastecem mercados de grandes centros brasileiros.

De acordo com praticamente todos os informantes entrevistados pela presente pesquisa, a estruturação de tais dinâmicas criminais tipicamente sustentadas sobre os diferenciais de fronteira projeta impactos importantes não apenas sobre a violência e a criminalidade de Corumbá, mas, principalmente, sobre os modos de atuação das instituições de segurança pública presentes no

⁶ Sobre a atuação do PCC e do CV na fronteira entre Corumbá e Puerto Quijaro, na Bolívia, ver: <http://oglobo.globo.com/rio/presenca-de-trafficantes-brasileiros-em-paises-vizinhos-gera-conflitos-com-grupos-locais-2898364>.

⁷ Sobre apreensões de grandes carregamentos de drogas na cidade de Corumbá e região, ver:

(1) <http://m.diarionline.com.br/index.php?s=noticia&id=62404>.

(2) http://www.correiodoestado.com.br/noticias/policia-apreende-meia-tonelada-de-cocaina-pura-durante-opera_141650/.

(3) <http://www2.policiaivil.sp.gov.br/x2016/modules/news/article.php?storyid=5322>

⁸ Sobre as apreensões de drogas em Corumbá durante o ano de 2013, ver: <http://capitaldopantanal.com.br/?p=15052>.

município. O acesso facilitado a grandes volumes de cocaína vinda de Quijarro e Suarez aumenta significativamente o potencial de violência entre os diversos pequenos grupos envolvidos no comércio varejista da droga no município, fomentando também os furtos e roubos de veículos, trocados por entorpecentes do lado boliviano da fronteira. Além disso, a forte estruturação do mercado das drogas na região é percebida como um importante vetor de corrupção das instituições locais de segurança pública.

Mesmo os mercados de produtos contrabandeados e descaminhados da Bolívia, dinâmica criminal que, frente ao tráfico de drogas e de armas, é considerada “menos importante” pelas agências de segurança locais, parecem manter uma interface muito articulada com o comércio legal da região (tanto do lado brasileiro, quanto do boliviano), envolvendo também agentes públicos em sua logística. Informações obtidas pela Polícia Federal ao longo dos últimos anos dão conta de que os esquemas de entrada ilegal de mercadorias pela fronteira de Corumbá contam com a participação de policiais brasileiros e bolivianos, envolvidos tanto com o transporte da mercadoria quanto com seu armazenamento em galpões da cidade.

Ainda de acordo com as investigações da PF, o comércio de drogas ilícitas realizado na região se organizaria em torno de basicamente três modalidades de mercado: (1) pequeno varejo local; (2) médio varejo regional; (3) mercado atacadista nacional (esta última o principal foco de intervenção e das investigações da PF em Corumbá). A primeira modalidade, definida como “pequeno varejo local”, movimenta mais de 280 pequenos pontos de venda de drogas espalhados pela cidade. Muitas dessas “bocas” são formadas por pequenos grupos de jovens (muitas vezes até familiares) e são abastecidas por uma extensa rede de pequenos fornecedores locais independentes, que cruzam a fronteira e adquirem carregamentos de drogas um pouco maiores, diretamente com comerciantes de drogas bolivianos (COSTA & OLIVEIRA, 2014).

Esse aspecto torna difícil não apenas a interceptação da chegada da droga ao território brasileiro (uma vez que os *passadores* atravessam a fronteira trazendo cargas de cocaína que muitas vezes não chegam a um quilo), mas também a repressão mais sistematizada dos esquemas que conjugam práticas legais e ilegais uma vez que parece não haver maior articulação entre os fornecedores. Por trabalhar com cargas menores e com muitos operadores independentes, o “tráfico de formiguinha”, como é conhecido o mercado varejista da cocaína em Corumbá, utiliza-se de um número potencialmente infinito de meios de entrada na cidade brasileira, percorrendo tanto as principais vias de ligação entre Brasil e Bolívia, como também as centenas de pequenas estradas vicinais (as chamadas “cabriteiras”) que cortam as propriedades rurais localizadas na linha de fronteira.

Além de movimentar um grande volume de drogas (e conseqüentemente um montante expressivo de recursos financeiros), o mercado varejista da cocaína em Corumbá também se articula com outras modalidades de práticas ilícitas. Grande parte dos veículos (carros e motos) furtados e/ou roubados na cidade são levados para Puerto Quijarro e Puerto Suarez, onde são revendidos ou desmanchados e imediatamente trocados por cargas um pouco maiores de entorpecentes, ou mesmo armas. Devido ao baixo grau de controle e fiscalização sobre o mercado de autopeças e de veículos nas cidades bolivianas, os carros e motos roubados no Brasil possuem altíssima liquidez do outro lado da fronteira.

Já a modalidade de mercado de drogas classificada pela polícia como “médio varejo regional” atende outras cidades do Mato Grosso do Sul (incluindo a capital Campo Grande) e acaba valendo-se basicamente da mesma logística adotada pelos pequenos varejistas de Corumbá: fornecedores brasileiros que pegam cargas um pouco maiores de cocaína diretamente de traficantes bolivianos em Puerto Quijarro e Puerto Suarez (pacotes de um ou dois quilos) e os levam diretamente até varejistas que atuam em outras cidades do estado.

Por fim, o segmento classificado pela Polícia Federal como “mercado atacadista nacional” também se faz presente na fronteira de Corumbá, mas, pelo menos aparentemente, sem projetar impactos significativos sobre as dinâmicas locais de violência. Foco principal da PF, o tráfico atacadista de cocaína envolveria um número menor de operadores, organizados em grupos mais rigidamente estruturados, mas atuando por meio de logísticas significativamente mais complexas e, muitas vezes, com forte penetração em empreendimentos comerciais legais de ambos os lados da fronteira.

A primeira característica a ser observada é o mercado consumidor ao qual esse tipo de dinâmica criminal atende. De acordo com as investigações da PF, a quase totalidade dos grandes carregamentos de drogas que entram no Brasil pela região de Corumbá destina-se a mercados consumidores nacionais, localizados nas regiões Sudeste e Nordeste do país. Ainda segundo a instituição, existem fortes indícios de que boa parte desse fluxo é controlado por pessoas ligadas às facções criminosas conhecidas como Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV), que atuam, respectivamente, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Ambas as facções possuiriam membros instalados na Bolívia, trabalhando juntamente com produtores de drogas e fornecedores locais, na tentativa de diminuir custos com pagamento de intermediários.

A questão do transporte e da distribuição das drogas também é um ponto importante a ser destacado. Investigações da PF dão conta de que, ao longo dos últimos anos, em função do aumento da repressão exercida na região, os traficantes estariam diversificando seus meios de distribuição, cooptando empregados de grandes empresas e indústrias, ou mesmo prestadores de serviço, para poderem introduzir seus carregamentos de drogas nas cadeias de transporte de mercadorias legais. Na maioria das vezes, os cooptados são funcionários responsáveis pelo transporte direto ou pelo abastecimento das cargas.

Além da utilização das cadeias de transporte legal de mercadorias, os traficantes que atuam na região de Corumbá também têm se utilizado de transporte aéreo para fazer suas drogas cruzarem a fronteira. Aviões de pequeno porte são carregados de cocaína em propriedades localizadas nas zonas rurais de Puerto Quijarro e Puerto Suarez, cruzam a fronteira e descarregam as drogas em propriedades da zona rural de Corumbá, muitas vezes em descampados ou plantações, onde comparsas já aguardam para dar seguimento ao transporte por meio terrestre, utilizando pequenas estradas vicinais que cortam a região.

Outra dinâmica importante a ser observada na fronteira Corumbá/Quijarro/Suarez é a dos mercados ilegais abastecidos por produtos contrabandeados e descaminhados da Bolívia. Por toda a região central da cidade, é possível observar a existência de um sem número de galpões e lojas revendendo cosméticos, vestuário, produtos eletroeletrônicos trazidos ilegalmente de Puerto Suarez e Puerto Quijarro. Além destes estabelecimentos, muitos vendedores ambulantes também montam suas bancas na cidade, vendendo produtos trazidos das zonas francas bolivianas.

Além de ter parte não desprezível de seus estabelecimentos comerciais abastecidos por produtos que entram ilegalmente pela fronteira com a Bolívia, Corumbá também parece ser rota importante de esquemas de circulação ilegal de mercadorias que irrigam o comércio de outros estados brasileiros. De acordo com os representantes institucionais entrevistados, existe na cidade uma complexa e ramificada rede de comerciantes que, associados a cidadãos bolivianos, controlam fluxos de remessa ilegal de mercadorias para grandes centros da região Sudeste do país. Tal mercado parece se aproveitar da desarticulação existente entre os órgãos de fiscalização e as forças de segurança, cuja atuação é muito mais voltada para o enfrentamento do tráfico de drogas.

De modo geral, o que as entrevistas em profundidade realizadas na região da fronteira de Corumbá revelaram foi um contexto de profunda desarticulação das instituições locais de segurança pública. Não apenas entre as agências brasileiras e bolivianas, mas, principalmente, entre as próprias instituições brasileiras sediadas em Corumbá. De acordo com todos os representantes institucionais

ouvidos pela pesquisa, existiria hoje na região um forte clima de desconfiança mútua entre as organizações que atuam na área da segurança pública, situação tributária de um extenso histórico de casos de corrupção policial e fiscal na região.

A desconfiança generalizada entre as forças de segurança acaba fomentando um cenário de pouco ou nenhum compartilhamento de informações entre agências, ausência de diagnósticos integrados, atuação operacional desarticulada e inexistência de avaliações sistemáticas sobre a eficiência e a eficácia das intervenções implementadas. As instituições federais (Polícia Federal e Receita Federal) admitem abertamente que não se sentem confortáveis para partilhar informações e estabelecer planejamentos conjuntos com as forças estaduais. Mesmo os representantes das polícias Civil e Militar manifestam abertamente sua resistência em trabalhar de maneira articulada, exceção feita a operações esporádicas, em que uma instituição presta suporte logístico e operacional à outra.

Com relação às forças de segurança da Bolívia, todos os representantes de instituições brasileiras ouvidos pela presente pesquisa afirmaram categoricamente que os níveis endêmicos de corrupção entre os agentes públicos bolivianos inviabilizam qualquer colaboração mais regular. Além disso, as altíssimas taxas de rotatividade dos comandantes de unidades policiais situadas em Puerto Quijarro e Puerto Suarez também constitui um grande dificultador para a elaboração de diagnósticos e planejamentos de ação conjunta⁹.

Hoje, na fronteira entre Corumbá, Quijarro e Suarez, o que se observa é que cada instituição cumpre estritamente seu papel constitucional, com eventuais ofertas de suporte operacional, para auxílio em intervenções específicas. Do lado brasileiro, não há compartilhamento sistemático de informações entre as organizações, o que dificulta sensivelmente a confecção de diagnósticos consensuais sobre os principais problemas de segurança pública da região e, conseqüentemente, o planejamento integrado de intervenções.

Ao longo dos últimos três anos, na tentativa de reverter esse quadro de desarticulação interinstitucional, duas instâncias de gestão integrada vêm atuando de maneira mais sistemática na região. A primeira delas é o **Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFron)**, instância criada em abril de 2011 pela Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul (SEJUSP). A despeito de já estar em funcionamento há quatro anos, o **GGIFron Corumbá** ainda se vê obrigado a lidar com problemas de falta de comunicação e de articulação entre as instituições locais, que parecem só compartilhar informações no espaço aberto periodicamente pelas reuniões do Gabinete. Tanto que, de acordo com gestores do órgão, os encontros frequentemente são utilizados para tentar solucionar desencaixes elementares na atuação das organizações locais.

Do ponto de vista das instituições de segurança pública, diversos entrevistados teceram críticas à atuação do **GGIFron Corumbá**, apontando principalmente a falta de uma metodologia de gestão mais claramente definida. Segundo os profissionais entrevistados, parece haver pouca clareza sobre os reais objetivos do Gabinete, assim como sobre os papéis a serem exercidos por cada organização dentro das reuniões. Muitos dizem ressentir-se da falta de uma melhor definição da metodologia de trabalho integrado a ser adotada pelo grupo. Parece haver ainda pouca clareza, pelo menos por parte dos representantes institucionais que participam das reuniões promovidas pelo **GGIFron Corumbá**, de que o Gabinete é, na verdade, uma instância colegiada orientada para a identificação, análise e solução de problemas locais de segurança pública.

Apesar destas críticas, o **GGIFron Corumbá** parece ser o único espaço efetivamente institucionalizado de interlocução e articulação das organizações de segurança pública que atuam

⁹ Segundo profissionais de segurança pública entrevistados, o comando da Polícia Nacional Boliviana que atua em Puerto Quijarro e Puerto Suarez foi trocado oito vezes ao longo dos últimos dois anos. Na própria semana em que a presente pesquisa estava em campo, um novo comando estava chegando à região, após ser empossado em Santa Cruz de la Sierra (capital do Departamento).

do lado brasileiro da fronteira Corumbá/Quijarro/Suarez. Todos os atores entrevistados reconhecem sua importância enquanto fórum de gestão integrada e enxergam nele o melhor caminho para o aumento da eficiência e eficácia das ações de segurança na região.

Outra instância que busca a integração das instituições de segurança pública na região de Corumbá é o **Grupo Multissetorial de Coordenação e Trabalho Bolívia/Brasil – Segurança em Fronteiras**. Fruto de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Corumbá e o Governo Boliviano, representado pela **Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF)**, o grupo foi fundado em maio de 2014 e, assim como o **GGIFron**, também tem como objetivo integrar os trabalhos das diversas instituições relacionadas à temática da segurança pública na região da fronteira de Corumbá/Quijarro/Suarez.

Na prática, o Grupo Multissetorial é uma espécie de gabinete de gestão integrada que, periodicamente, reúne representantes de instituições brasileiras e bolivianas para colocar em curso processos de identificação, análise e solução de problemas de segurança pública da região de fronteira. A instância é formada e coordenada por representantes das administrações municipais locais, contando com a participação de membros das forças de segurança do Brasil e da Bolívia.

Até o fechamento da presente pesquisa, haviam sido realizadas quatro reuniões do Grupo, apenas entre os meses de maio e julho de 2014. Na primeira, celebrada em 20 de maio, em Puerto Quijarro, o grupo foi efetivamente constituído sob a coordenação geral da Prefeitura Municipal de Corumbá e da ADEMAF. Ainda durante o encontro, também foram formadas três comissões para a discussão de temas específicos e o desenvolvimento de possíveis soluções integradas: (1) Furtos e Roubos de Veículos; (2) Regularização do Transporte na Região de Fronteira; (3) Controle Migratório. Para compor cada um dos grupos, foram convidados representantes de instituições brasileiras e bolivianas que, de algum modo, possam contribuir para a solução dos problemas previamente identificados.

A segunda reunião foi realizada no dia 5 de junho de 2014, pela comissão responsável pelo tema **controle migratório**. No encontro, foram discutidos problemas relacionados ao tema da migração entre os dois países, bem como possíveis soluções para as questões levantadas. Entre outras possibilidades, discutiu-se a realização de um cadastro municipal integrado dos moradores dos dois lados da fronteira, com o objetivo de criar um documento de identidade fronteiriço binacional (Tarjeta Vecinal Fronteriza) e, com isso, possibilitar não apenas a melhoria do controle dos fluxos migratórios, como também regulamentar o uso dos serviços públicos por moradores da região.

Já na terceira e na quarta reunião do Grupo Multissetorial, ambas realizadas no dia 24 de julho, em Corumbá, os representantes institucionais encontraram-se para discutir questões relacionadas a furtos e roubos de veículos na região de fronteira, bem como problemas relacionados ao transporte e ao trânsito entre Corumbá, Quijarro e Suarez. Nos encontros, propôs-se um projeto de banco de dados binacional integrado, com informações sobre veículos furtados/roubados nos dois países. Além disso, também foi discutido o possível desenvolvimento de protocolos integrados de atuação, normatização e fiscalização de transportes escolares, táxis e vans que trafegam pela fronteira Brasil/Bolívia.

Durante todo o trabalho de campo realizado na fronteira Corumbá/Quijarro/Suarez, uma das questões mais recorrentemente abordadas pelos entrevistados foi o alto nível de corrupção existente dentro das instituições de segurança pública da região. Do lado brasileiro, muitos são os relatos de policiais e outros agentes públicos envolvidos com dinâmicas e grupos criminosos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, furto/roubo/desmanche de veículos, contrabando e descaminho, bem como práticas de extorsão na fronteira. Já do lado boliviano, informações colhidas em campo também dão conta de um alto grau de comprometimento institucional, em função do envolvimento de unidades policiais (ou segmentos delas) com as mesmas dinâmicas criminais.

As suspeitas generalizadas de envolvimento de agentes públicos, tanto brasileiros quanto bolivianos, com dinâmicas criminais chega, em alguns casos, a praticamente inviabilizar a integração das instituições que atuam na região. Tanto internamente, entre agências brasileiras que atuam em Corumbá, quanto externamente, entre organizações brasileiras e bolivianas. O alto nível de desconfiança mútua faz com que as organizações não compartilhem informações entre si, prejudicando a confecção de diagnósticos comuns e a implementação de soluções integradas.

6 NA FRONTEIRA COM A BOLÍVIA E O PERU NO ACRE

Todos os vinte e dois municípios do Estado do Acre encontram-se na faixa de fronteira, a maioria na divisa com o Peru. Para os objetivos desta pesquisa, foi selecionada a fronteira sudoeste, onde as cidades de Brasiléia e Eitaciolândia encontram-se praticamente conurbadas com a cidade de Cobija, capital do Departamento de Pando, na Bolívia, situada a 600 km ao norte da capital, La Paz. Trataremos também, secundariamente, de outra área conurbada, a que liga a cidade brasileira de Assis Brasil à pequena cidade de Iñapari, no Departamento de Madre de Dios, no Peru, no limite da fronteira com a Bolívia. A distância entre Brasiléia e Assis Brasil, pela BR-317, é de apenas 100 quilômetros, constituindo, assim, a “grande região” da tríplice fronteira do Acre com a Bolívia e o Peru. Essa tríplice fronteira encontra-se, saindo de Brasiléia, a cerca de 220 km da capital do Acre, Rio Branco e esta a 320 km de Assis Brasil.

O Estado do Acre é atravessado por importantes rios que compõem a bacia amazônica. Seguindo os rios Juruá, Tarauacá, Purus e Acre, encontramos a divisão administrativa das cinco Regionais que formam seu conjunto de cidades, cada qual com características específicas na área de segurança pública: Juruá, Baixo Acre, Alto Acre, Capital e Purus. A circulação de pessoas e mercadorias feita por estas grandes extensões fluviais é muito antiga, apesar de pequena se comparada a outros Estados da fronteira brasileira.

Brasiléia e Eitaciolândia estão separadas pelo rio Acre e unidas por uma ponte. E ambas ligam-se a Cobija também por ponte. Em 2014, segundo estimativas do IBGE, Brasiléia tinha cerca de 23,3 mil habitantes, enquanto Eitaciolândia mantinha aproximadamente 16,4 mil moradores. Cobija, na Bolívia, localiza-se do outro lado do rio Acre e tem cerca de 56 mil habitantes. É capital de estado (departamento), com órgãos governamentais, universidades, aeroporto, etc. Mas a sua distância em relação a La Paz torna-a muito mais voltada ao intercâmbio cotidiano com o Acre e mesmo com Puerto Maldonado, capital do departamento peruano de Madre de Dios.

Embora a gestão da segurança pública no Acre seja unificada a partir da capital Rio Branco, as intervenções implementadas nas diversas regiões do estado apresentam resultados distintos, consequência da incidência diferencial de variáveis demográficas, socioeconômicas, ambientais, geográficas e étnicas, além de políticas e administrativas. Isso dificulta sobremaneira uma exposição homogênea da gestão da segurança pública em todo o território sob a jurisdição do Estado do Acre.

Na regional da Capital e nos municípios que lhe são mais próximos, como Plácido de Castro, Capixaba, Xapuri, Brasiléia, Eitaciolândia e Assis Brasil, a presença do Estado tem grande visibilidade e resultados positivos, principalmente nos últimos anos. Em Cruzeiro do Sul, a maior cidade da parte mais afastada da Capital, na região do Juruá, também é possível observar resultados positivos por parte dos órgãos de segurança pública, ainda que problemas relacionados à vizinhança de reservas indígenas e a uma importante rota de tráfico nacional e internacional de cocaína desafiem constantemente as autoridades locais.

Já nos municípios com menor densidade demográfica, menor urbanização e menos acessíveis por estradas pavimentadas e sem qualquer acesso aéreo, os problemas não encontram com

regularidade o tratamento adequado. São mais dependentes de operações e ações pontuais do que de presença constante do Estado. Todos esses municípios encontram-se na fronteira com o Peru (metade da fronteira brasileira com o Peru está no Acre) e, em alguns, o acesso se dá exclusivamente por via fluvial, como em Santa Rosa do Purus e Jordão, dos mais pobres e afastados, e com grande participação de população indígena em reservas cuja demarcação com a fronteira peruana ainda é objeto de ação de pelotões do Exército.

Não há indicadores de uma relação direta entre os problemas enfrentados localmente pela polícia acreana e a criminalidade transnacional. Tais questões se cruzam em algumas áreas, mas não dão a tônica do conjunto do problema da segurança pública cotidiana na fronteira. Se examinarmos, por exemplo, as estatísticas de criminalidade da Polícia Militar na região, obteremos um quadro que é comum a qualquer município brasileiro, com a exceção óbvia dos crimes transfronteiriços convencionais, como o roubo. Em Brasiléia o que se diz é que raramente bolivianos agem do lado brasileiro: o mais comum são quadrilhas de brasileiros, com participação eventual de bolivianos, agirem em Cobija e outras partes do Departamento de Pando.

Na percepção de operadores das instituições de segurança pública e de membros da sociedade civil, há ampla tolerância ao contrabando, que não é visto como associado a nenhum outro tipo de ocorrência criminal. Neste mesmo sentido, cabe destacar que, apesar de muitas vezes os produtos passarem por regiões próximas, não houve indicação de sobreposição de rotas ou de atuação dos mesmos grupos criminais em relação ao contrabando e o tráfico de drogas. Da mesma forma, também não há indicação de sobreposição entre os grupos criminais que atuam na venda da pasta base de cocaína no varejo, aqueles que trabalham com furtos e roubos diversos e a venda atacadista de drogas. O que o material coletado em campo permite aferir é que os grupos que vendem pasta base de cocaína no varejo e no atacado pouco se comunicam¹⁰.

Este fluxo de pasta base de cocaína feito no atacado ocorre no Estado do Acre por diversos caminhos. A circulação é feita de forma abrangente no Estado, tanto pelo eixo de trocas composto pelo rio Acre e rio Purus, cujo entreposto central é Sena Madureira (Rio Branco aparecendo como um destino para o consumo), como também ao longo do rio Juruá, onde a cidade de Cruzeiro do Sul tem o papel de centralização dos fluxos. No primeiro caso o transporte das drogas é feito pela rodovia que atravessa o Estado, no segundo por via fluvial, ocasionalmente tendo sido relatado em algumas cidades ao longo do rio Purus o uso de aviões e helicópteros em pequenos aeroportos municipais. Esta diversidade de meios de transporte de drogas em grandes quantidades deve ser levada em conta no caso do incremento das barreiras de fiscalização no Estado do Acre.

Na tentativa de lidar com os problemas de violência do estado, a Secretaria de Segurança Pública do Acre implementou o “Pacto pela Paz”, um plano de metas e avaliação regular da atividade policial na prevenção e elucidação de homicídios e outros crimes violentos. Foi criado o SISP, Sistema Integrado de Segurança Pública, com o objetivo de combater crimes típicos da fronteira e reduzir a oportunidade de ações criminosas. Criaram-se também fóruns comunitários de segurança pública em todos os municípios do Acre e a Câmara de Fronteira dentro do GGIE – Gabinete de Gestão Integrada do Estado. Foram criados sete Núcleos integrados de inteligência de fronteira (NIIF), vinculados ao projeto do Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF). A falta de efetivos tem impedido, até agora, segundo o Secretário, a criação de um Destacamento de Operações de Fronteira (DOF), como o que existe no Mato Grosso do Sul, com bons resultados operacionais.

A participação da Secretaria em convênios com a SENASP/MJ tem aportado numerosos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) ao Estado do Acre. Entre 2010 e 2013, o Acre recebeu R\$33,7 milhões desembolsados pela União (com contrapartida de 460 milhões do

¹⁰ Dados obtidos na pesquisa “Segurança Pública nas Fronteiras” (MJ/Senasp/UFRJ), desenvolvida sob a coordenação do mesmo grupo que realizou esta pesquisa.

orçamento do Estado do Acre) para cobrir gastos e compra de equipamentos na área de segurança pública.

Os principais projetos executados ou em execução, dentre os financiados pela SENASP, foram: 1) sistema de radiocomunicação, em 2010, 2) apoio ao reaparelhamento, em 2011; 3) Aviação, em 2011; e 4) Novo apoio ao reaparelhamento, em 2012. Projetos como videomonitoramento, rádio comunicação digital e aviação ainda não haviam sido desembolsados pela SENASP ou empenhados pela Secretaria de Segurança Pública do Acre até dezembro de 2013.

Na Polícia Militar, segundo o Comandante Geral da PM do Acre, um dos problemas enfrentados é o de projetos de assentamento rural sem planejamento de segurança pública. Iniciativas adotadas incluíram operações rural/fluviais em ramais e comunidades ribeirinhas, visitas solidárias a vítimas de agressão e outros crimes, o projeto “Vizinhança Solidária”, de orientação preventiva a crimes contra patrimônio, entre operações mais pontuais (carnaval, natal, dias de pagamento, etc). Já na Polícia Civil, os representantes entrevistados afirmam que, nos últimos anos, o trabalho teve como foco a reconstrução da instituição após um período em que diversos esquadrões da morte compostos por policiais foram desarticulados. Além disso, investiu-se na adoção de melhorias de infraestrutura, gestão e padrão mínimo de ação. Estabeleceu-se como principal objetivo da política de metas o tripé apreensão de “criminosos”, de “drogas” e de “armas”.

Na Polícia Rodoviária Federal verificou-se que a maioria das apreensões ocorre na fiscalização de rotina, sem qualquer denúncia e sem auxílio de qualquer tecnologia de informação. As ferramentas acessórias relatadas foram o ZBV (veículo scanner) e a Cinotécnica (o uso de cães adestrados). A principal operação realizada é a “operação temática de enfrentamento ao narcotráfico” (OTENARCO). Nos últimos quatro anos, foram apreendidas 23,9 toneladas de cocaína e 365 toneladas de maconha, segundo o superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Acre.

Para o superintendente da Polícia Federal do Acre, em sua intervenção no Simpósio da Enafon realizado em Epitaciolândia em maio de 2014, “a globalização aumentou sobremaneira o crime transnacional, o que criou a necessidade de intensificação de relações da Polícia Federal com países da América do Sul”. A partir do modelo da “Convenção de Palermo” discute-se a adoção de tratados de cooperação bilaterais e multilaterais que flexibilizem a adoção de medidas policiais em áreas de fronteira. Um exemplo é a necessidade de um departamento de recuperação de ativos sem trâmite judicial.

Para o General Comandante da 17a Brigada de Infantaria da Selva (BIS), que cobre toda a fronteira do Acre até Rondônia em oito pontos da fronteira, a missão da instituição é, além das funções de defesa da soberania, apoiar as ações de segurança na fronteira, seja em operações próprias, seja participando de operações conjuntas. Afirma que as prisões feitas são mais voltadas para crimes transnacionais e ambientais.

A articulação entre os diferentes órgãos de defesa e segurança acontece a partir de relações interpessoais, desenvolvidas em reuniões do GGIE em Rio Branco, bem como em seminários, reuniões de trabalho e simpósios. O próprio intercâmbio de chefias entre os órgãos auxilia essa integração, enfraquecendo as barreiras institucionais normais. Dois ex-superintendentes da Polícia Federal do Acre ocupam hoje os principais cargos da Secretaria estadual de Segurança Pública, facilitando os contatos da área policial estadual com a federal.

A integração cotidiana, no entanto, mostra-se mais difícil, em razão das diferenças de atribuições entre esses órgãos e ao fato de que não constituem um único sistema integrado e hierarquizado, como muitos supõem, mas um conjunto de subsistemas fracamente integrados entre si do ponto de vista institucional, como ademais ocorre em todo o país. Soluções como os Gabinetes de Gestão Integrada são formas de tentar superar separações institucionais e estruturais

das corporações envolvidas e, nesse aspecto, os problemas do Acre, nessa área, não se distinguem dos mesmos problemas em qualquer parte do país.

A centralidade de Cruzeiro do Sul no caso do eixo do rio Juruá pode servir de exemplo da importância das ações coordenadas dos órgãos de segurança pública. Os fluxos de drogas ilícitas que atravessam o município aparentemente se destinam a Manaus, cidade com ligação mais intensa com Cruzeiro do Sul que a própria capital Rio Branco. Aparentemente, a passagem de drogas não é feita pela área urbana do município, mas sim pelos rios, pela mata densa ou pelos muitos igarapés afluentes do rio Juruá (sendo que a quantidade de drogas circulantes aumenta conforme o regime da vazante dos rios). Nesse sentido, os operadores das instituições de segurança pública têm a percepção de que o volume de apreensões é pequeno na região em relação à grande quantidade que atravessa pela região. Por estas características específicas, para que a fiscalização seja efetiva, seria importante uma atuação conjunta de órgãos policiais, ambientais, indígenas e destes com as autoridades do Estado do Amazonas.

A produção de pasta base boliviana chega ao Brasil, em várias partes da extensa fronteira brasileira com a Bolívia. Em Assis Brasil a droga chega através de “tráfico formiguinha”, carregada por “mulas”, em pequenas quantidades, nos ônibus que ligam Iñapari a Brasiléia e Rio Branco e outras cidades acreanas. Em Plácido de Castro, a pasta base, carregada em pequenas embarcações a partir de Vila Evo Morales, segue o rio em direção a Abunã, Porto Velho e Guajará-Mirim, Rondônia. Em movimento contrário, grandes quantidades de maconha vêm de Mato Grosso, através de Rondônia, para abastecer o mercado local acreano e boliviano.

Um segundo e importante tipo de tráfico é o de armas. A Bolívia serve de entreposto para comercializar armas provenientes dos Estados Unidos para organizações criminosas brasileiras, como ficou demonstrado recentemente numa operação da polícia boliviana em Santa Cruz, que identificou e prendeu vários membros de uma rede de tráfico de armas para o PCC, que incluía policiais bolivianos e funcionários da *Empresa de Correos de Bolívia*, inclusive diretores.

Além de drogas e armas, há também a extração ilegal de madeira, a exploração ilegal de minérios, os crimes ambientais, o contrabando e o descaminho. Reservas indígenas são importunadas por pessoas envolvidas no comércio de drogas ilícitas e também por aquelas que extraem madeiras nem sempre de forma legal, introduzindo conflitos novos nessas áreas. Habitantes do território indígena Mamoadate, entre Assis Brasil e Iñapari, no Acre, dizem que o problema com o narcotráfico já afeta as suas comunidades e garantem que, nos últimos dez anos, cerca de 50 traficantes foram detidos por indígenas quando atravessavam o seu território, sendo depois entregues às autoridades brasileiras. Mas, em alguns casos, quem está inserido no mercado das drogas ilegais se articula com indígenas, que recebem dinheiro para transportar as mercadorias à região da Serra do Divisor e daí, através de corredores ecológicos (reservas indígenas e unidades de conservação ambiental), fazer a pasta-base chegar aos centros de consumo.

Os dados sobre a repressão ao tráfico de drogas no Acre pela Polícia Federal são indicadores do volume de pasta-base e cloridato de cocaína que fluem pelas fronteiras do Peru e da Bolívia. Nesse sentido, a queda da apreensão de drogas a partir de 2010 relaciona-se, provavelmente, à migração de rotas, após a forte apreensão dos anos anteriores, aos efeitos de contenção das operações militares Trapézio, Ágata e Sentinela, a partir de 2010, mas também à greve da Polícia Federal em 2012, que fez os índices de apreensão caírem em quase todos os estados da fronteira.

O aumento extraordinário de apreensão de maconha, que contou com a participação da Polícia Civil acreana na Operação Sentinela é atribuído a uma nova rota de abastecimento peruano por carregamento vindo do Mato Grosso. Todos os policiais entrevistados reconheceram que há presença de organizações como o PCC e o CV atuando em conjunto no Acre, com proteção de policiais e mesmo de políticos.

Desde o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras, em junho de 2011, pelo Governo Federal, está em curso no Acre um investimento sistemático na cooperação com os países vizinhos, na tentativa de romper o isolamento ancestral da região. Apesar disso, observa-se que grande parte desse investimento ainda sustenta-se em relações pessoais, em detrimento de vínculos e intercâmbios institucionais. Um exemplo disso é a preocupação brasileira, por exemplo, com a alta rotatividade de comandos policiais na Bolívia e no Peru. A cooperação informal ainda é a modalidade predominante de relação entre as polícias desses países, através dos comandos policiais departamentais, mas já há, a partir dos últimos anos, um acúmulo de iniciativas institucionais, com financiamento do ENAFRON, que tende a formalizar as relações estabelecidas.

No Acre, as iniciativas de concretização da cooperação internacional na gestão da segurança pública nas fronteiras, que vinham se esboçando desde 2004, se iniciam praticamente em 2007, com a assinatura de “Acordo de Cooperação n.º 1/2007” entre o Governo da Bolívia, por intermédio do Governo do Departamento de Pando; a República do Peru, por intermédio do Governo Regional de Madre de Dios; e a República Federativa do Brasil, por intermédio de suas instituições de defesa social. Pelo Brasil, o acordo foi assinado pelo então Governador do Acre, Binho Marques.

Entretanto, após esse acordo, as iniciativas concretas começam apenas dois anos depois, com a formalização de um “Termo de Cooperação Estratégica” entre a Polícia Federal brasileira e as Polícias Nacional do Peru e da Bolívia, em 2009. Esse Acordo foi prorrogado em 2011 e um segundo Acordo foi assinado em 2013, com vigência até 2016. No entanto, conforme informa o Superintendente substituto da Polícia Federal no Acre, a cooperação prosperou apenas com o Peru, sendo o termo de cooperação pouco utilizado com a Bolívia.

O uso do instituto da “adidância” (adidos policiais brasileiros) no Peru tem tido bons resultados na troca de informações e no planejamento de operações conjuntas contra o tráfico de drogas pela Polícia Federal. Perguntado sobre qual o principal problema na gestão da cooperação internacional da segurança pública nas fronteiras, os policiais federais referiram-se enfaticamente aos impedimentos burocráticos. “Atualmente, só se pode prender um colombiano ou peruano que cometeu crimes em seu país, mas que está no Brasil (ou vice-versa, um brasileiro que cometeu crimes aqui e que está no outro país) por meio de homologação de sentença exarada em país estrangeiro através de solicitação ao Ministério da Justiça e traduzida ao português por tradutor juramentado. Até que se concretizem todos os procedimentos, o criminoso já estará foragido em outras partes e dificilmente será encontrado”. A recomendação feita, durante a entrevista, para superar esses impedimentos, seria a de permitir que o juiz brasileiro pudesse decretar a prisão provisória da pessoa, com base na “difusão vermelha” da Interpol, para dar tempo a que se cumprisse o tempo para a homologação da sentença exarada no país estrangeiro.

Outra preocupação dos policiais federais do Acre refere-se à imigração de haitianos, senegaleses e imigrantes de Serra Leoa, que chegam ao Acre através de Iñapari, especialmente esses últimos, que têm formação militar e, muitas vezes, se apresentam como haitianos que perderam seus documentos. De acordo com entrevistados ouvidos pela presente pesquisa, seria desejável que se estabelecesse uma “quarentena” preventiva com esses imigrantes, para verificação detalhada da documentação e da sua situação de saúde, tendo em vista a epidemia do vírus ebola nas regiões de que procedem.

Outra iniciativa de cooperação internacional na fronteira do Acre partiu do Governo do Acre e do Departamento de Pando que assinaram, em Cobija, em 2011, o “Protocolo de Pando”. O documento cria um grupo de trabalho mediante a formação de Comitê Misto para apresentar propostas concretas de cooperação. A este Protocolo seguem-se “Cartas de Intenção” produzidas em reuniões entre o Comandante Departamental da Polícia de Pando e o Secretário de Segurança Pública do Acre, com o compromisso de cooperarem em vários itens das respectivas políticas de

segurança pública na fronteira e, finalmente, um “Convenio Interinstitucional de Ayuda y Cooperación Mutua” entre o Estado do Acre, através da Secretaria de Segurança Pública e o Departamento de Pando, através do Comando Departamental de Polícia, assinado em setembro de 2011.

Em junho de 2012, nova “Carta de Intenções” entre o Estado do Acre e o Governo Autônomo Departamental de Pando é assinada pelos seus respectivos governadores, pela qual o Governo do Acre aceita oferecer cursos de capacitação a Polícia Nacional Boliviana, Comando Departamental de Pando, nas áreas de Bombeiros, Investigação Criminal, Perícias e outros, através de recursos do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Em 7 de maio de 2014, realiza-se em Epiaciolândia reunião da Câmara Temática de Fronteira, ligada ao Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Acre (GGIE-Acre) com representantes da Secretária de Segurança Pública do Acre e do Comando da Polícia Boliviana, para definir o formato dos cursos de capacitações integrados, em vários módulos, bem como a ratificação do convênio firmado entre os dois governos, do Acre e de Pando, intitulado “Convênio Interinstitucional de Ajuda e Cooperação Mútua”. Ao final da reunião, ficou definido que a Câmara passará a se reunir mensalmente e convocou-se nova reunião para “tratar da troca de informações sobre ocorrências ou pendências de segurança pública envolvendo os dois países”.

Em setembro de 2014 realizou-se em Brasília o Curso de Capacitação em Polícia Comunitária, com 20 alunos policiais brasileiros e 20 alunos policiais bolivianos, o primeiro de uma série de capacitações programadas para ocorrerem durante o restante de 2014 para atender ao que foi acertado na Carta de Intenções de junho de 2012, no Convênio Interinstitucional e na reunião da Câmara Temática de maio de 2014.

A cooperação entre as polícias de Brasília/Epiaciolândia e a polícia de Cobija vem se desenvolvendo desde então, com reuniões de trabalho e aproximação nas relações pessoais entre os comandantes das duas polícias, a polícia militar e o comando departamental da Polícia de Pando. Grande parte desta aproximação é baseada em acordos informais e no desenvolvimento de relações de confiança recíproca. Nesse sentido, um dos problemas mais relatados por policiais brasileiros diz respeito à alta rotatividade no comando boliviano da Polícia departamental em Cobija, o que vem a interromper relações pessoais construídas ou em construção (o tempo médio de permanência dos oficiais bolivianos no Departamento de Pando caiu de dois para um ano).

Segundo o comando da polícia boliviana em Pando, essa alta rotatividade resulta do fato de Cobija estar muito distante de La Paz (600 km por uma estrada ruim) e de que vários oficiais consideram seu deslocamento para Cobija como “um castigo”. Todos pensam em ficar o mínimo de tempo possível lá, pois têm família em La Paz ou em outra grande cidade da Bolívia e não pretendem se transferir de forma permanente para Cobija, que “fica distante de tudo”. Realmente, as relações culturais, econômicas e de lazer dos moradores de Cobija são mais estreitas com Brasília e mesmo com Rio Branco, que fica a 220 km de distância, do que com sua capital, geralmente acessada, para os que podem, por via aérea (duas horas de viagem).

Outra questão levantada durante a pesquisa diz respeito às práticas de corrupção por parte de agentes bolivianos. Um exemplo bastante corriqueiro é o da apreensão, pela polícia do Pando, de veículos automotores brasileiros que apresentassem algum problema para os regulamentos bolivianos de trânsito. Tal prática vinha sendo usada por alguns policiais bolivianos como “mercadoria política” (MISSE, 2010), extorquindo motoristas brasileiros e turistas que entrassem com seus veículos em Cobija e outras partes do território boliviano. Em entrevista, o Comandante boliviano concordou que se fazia mau uso das leis bolivianas com os transeuntes motorizados brasileiros e confirmou que assinou portaria para fazer retornar ao Brasil veículos que tenham cometido infrações leves ou que estejam fora do regulamento de trânsito boliviano.

Outra questão importante observada durante a pesquisa diz respeito aos arranjos informais adotados pelas polícias boliviana e brasileira para contornarem os limites legais/burocráticos e, com isso, obter maior eficiência em suas ações. O exemplo mais citado é o do criminoso brasileiro que vai a Cobija assaltar e depois foge de volta a Brasília, onde não poderá ser preso por não ter cometido qualquer delito no Brasil. Todos consideram que é preciso respeitar o devido processo legal e a soberania de cada país, mas também acham que, nesse aspecto, deveria haver uma legislação específica, acordada entre os países, para situações de fronteira como essas, especialmente para as chamadas “cidades-gêmeas”, em que atravessar uma rua já delimita um outro país.

Disseram-nos que há amparo legal para que policiais bolivianos entrem no Brasil para prender um criminoso procurado na Bolívia (seja brasileiro, boliviano ou de outra nacionalidade) e vice-versa, desde que acompanhados por policiais brasileiros armados (ou bolivianos, no caso inverso). Mas também ficou claro que a cooperação, às vezes, pode se materializar na “vista grossa” para soluções informais, como a que nos foi contada, de uma quadrilha de assaltantes brasileiros e bolivianos que assaltaram uma loja de bebidas em Cobija e que, detidos em Brasília, foram informalmente devolvidos à polícia boliviana. Para “legalizar” o procedimento, teria sido registrado que todos foram detidos na ponte pela polícia boliviana, antes de alcançar o lado brasileiro. A existência de um vídeo na loja, enviado pela polícia boliviana à polícia brasileira, teria permitido o seu reconhecimento pelas testemunhas e a consequente decisão de serem “transferidos” para o país em que delinquiram, para passarem a ser inquiridos e processados pela justiça boliviana.

Procedimentos como esses são narrados como “necessários” para contornar a burocrática legislação que impede a cooperação “de fato” entre as duas polícias, numa cidade conurbada com outra, estrangeira e submetida a outra soberania. Evidentemente, a informalidade dessas soluções abre espaços para arbitrariedades e atentado a direitos estabelecidos, o que exige uma solução legal, ainda que por meio de uma legislação que especifique o diferencial da fronteira, para situações como as descritas nesse episódio.

Com relação à cooperação formal na área da polícia judiciária, o representante da Polícia Civil entrevistado afirmou que, desde 2004, há reuniões tri-nacionais com a Bolívia e o Peru, quando foram formulados, através de grupos temáticos, e estabelecidos, pelos governos locais, os acordos atualmente existentes. Ainda segundo o entrevistado, no entanto, diferenças culturais dificultam o avanço de relações institucionais. Há também muita desconfiança na relação com a polícia boliviana, tida como bastante corrupta, além do fato de os representantes estrangeiros nessas reuniões não terem representatividade suficiente para fazer avançar o diálogo.

7 NA FRONTEIRA COM O PERU E A COLÔMBIA EM TABATINGA

A cidade de Tabatinga situa-se na tríplice fronteira brasileira com o Peru e a Colômbia, onde se localizam a cidade colombiana de Letícia e a cidade peruana de Santa Rosa. De forma mais ampla, a dinâmica desta tríplice fronteira deve ser pensada como parte de uma extensa rede de cidades amazônicas que atravessa os limites nacionais dos países que a compõem. As cidades que fazem parte desta rede são, em sua grande maioria, pequenas e distribuídas pelos principais rios que atravessam a região. Juntas, formam uma rede que estabelece a mobilidade de pessoas e mercadorias que, quando comparada a outros Estados fronteiriços brasileiros, pode ser caracterizada como de baixa intensidade de fluxos pelo gigantismo do Amazonas e as dimensões dos núcleos urbanos que conformam a rede.

Na tríplice fronteira em questão, as cidades que concentram grande parte das circulações dessa rede são Manaus, capital do Estado do Amazonas (com uma população de pouco mais de dois milhões de habitantes); Iquitos, capital do Departamento de Loreto, no Peru (com uma população

de pouco mais de 450 mil habitantes); e Letícia, capital do Departamento de Amazonas, na Colômbia (com uma população de pouco menos de 50 mil habitantes). Ainda que Manaus apareça como a grande metrópole da Amazônia, Letícia e Iquitos são cidades muito importantes em seus contextos nacionais.

Entre as cidades de referência para a região, apenas Letícia encontra-se na tríplice fronteira. Manaus situa-se a mais de mil quilômetros de Tabatinga e Iquitos a mais de seiscentos quilômetros de Santa Rosa, pequeno povoado onde se assentam algumas poucas famílias do outro lado do rio Solimões. A ligação entre a região formada por Tabatinga, Letícia e Santa Rosa e o restante do Brasil é feita somente por vias fluviais e aéreas. Ainda assim, o núcleo constitui importante entreposto comercial. Tabatinga tem uma população de pouco mais de 50 mil habitantes, encontra-se conurbada com Letícia e a poucos minutos de barco de Santa Rosa, formando um importante centro urbano tri-nacional fronteiriço de aproximadamente 100 mil habitantes de intensa circulação entre os três países.

De antemão, cabe observar que Letícia tem acesso a recursos econômicos e administrativos muito superiores a suas vizinhas Santa Rosa e Tabatinga. Isto significa dizer que, localmente, a centralidade das relações comerciais é exercida por Letícia, enquanto que, regionalmente, esse papel cabe a Manaus. Este duplo movimento é decisivo, pois muitos dos processos que serão descritos só podem ser compreendidos de um ponto de vista que contemple o jogo dessas múltiplas escalas, onde cidades, países e arranjos transnacionais devem ser pensados em articulação, sempre no sentido de compreender os processos fronteiriços de forma mais dinâmica.

A grande maioria dos moradores entrevistados em Tabatinga afirma que a proximidade com a fronteira é positiva para o desenvolvimento econômico do município. Entre os moradores, parece haver o consenso de que tal condição traz maior acesso a bens e serviços, além de atrair fluxos financeiros vindos do exterior, em uma cidade que é vista, de maneira geral, como um centro carente de alternativas produtivas locais capazes de gerar renda para seus moradores. Como em muitas cidades fronteiriças fundadas inicialmente como entreposto militar, o exército é o maior empregador do município, sendo seguido pelos funcionários públicos municipais, estaduais e federais.

É importante destacar também a circulação de recursos provenientes dos benefícios sociais e aposentadorias. Tais recursos são considerados insumos centrais para a economia de Tabatinga. A falta de uma política de desenvolvimento econômico é agravada, segundo alguns de seus moradores, pelo estigma de cidade violenta, sendo relatado, por exemplo, que quando da instalação de um ponto comercial ou de uma indústria, por desconfiança dos moradores de Tabatinga, os donos desses estabelecimentos trazem empregados de fora da cidade.

Mas as trocas das diferentes mercadorias produzidas em cada um dos países são igualmente importantes para que a população de cada lugar tenha acesso a produtos que não são encontrados localmente. Letícia, pelo lado colombiano, destaca-se pelos produtos industriais de melhor qualidade e preço em relação aos equivalentes brasileiros. Do Brasil, são exportados carne, frangos congelados, chocolate, arroz, óleo e açúcar. Frutas, verduras e hortaliças peruanas são muito apreciadas e consumidas dada a sua qualidade e variedade. Como todos esses produtos são consumidos nas três cidades, os moradores entrevistados acreditam que a fiscalização excessiva prejudicaria a tríplice fronteira. O maior controle da vigilância sanitária, por exemplo, poderia impedir a produção agrícola peruana de continuar a circular para o Brasil, ou os peixes brasileiros circularem em direção ao Peru e a Colômbia.

Outro fato muito importante apontado pela ampla maioria dos entrevistados é que Letícia, por ser capital do departamento colombiano do Amazonas, tem ótimas condições de infraestrutura de serviços e equipamentos urbanos. Além dos produtos industrializados provenientes de Letícia, a população de Tabatinga também utiliza as diversas opções de lazer e as clínicas médicas particulares

instaladas na cidade colombiana. Estas últimas são consideradas melhores que o hospital militar brasileiro, único a oferecer serviços médicos na cidade e trabalhando além de sua função inicial de oferecer o apoio à vila militar. Ainda que pagos, os médicos colombianos são vistos como mais qualificados e mais novos que aqueles lotados no hospital militar, sobretudo nos meses de janeiro até março quando a unidade de saúde brasileira encontra-se fechada. Muitos dos entrevistados chegam a sugerir a construção de um hospital internacional na região, para atender às populações das três cidades.

De modo geral, os entrevistados apontam para a necessidade de maior integração de Tabatinga com as cidades vizinhas, mas ressaltam duas dificuldades decisivas nesta direção. A primeira delas diz respeito à dificuldade que os brasileiros têm de conseguir trabalho regular e formal na Colômbia (sendo que o inverso não ocorreria). Outro problema refere-se à dificuldade de acesso à dupla cidadania peruana e colombiana, mesmo para brasileiros casados com pessoas destas nacionalidades.

A despeito das excelentes relações de vizinhança mantidas entre as comunidades moradoras da tríplice fronteira, a intensa circulação de pessoas e mercadorias é vista como fonte de muitos dos problemas na área de segurança pública. No imaginário popular local, toda a ambiguidade encontra-se assentada sobre uma suposta associação entre tráfico de drogas e a emergência de problemas locais de violência e criminalidade. No entanto, tal relação parece não se concretizar na maior parte dos municípios do Estado do Amazonas, uma vez que o tráfico de drogas que atravessa os rios da região é majoritariamente atacadista, destinado ao consumo de grandes centros urbanos brasileiros, mas, sobretudo, voltado à exportação em direção a outros países. De modo geral, tal dinâmica criminal tem pouco impacto sobre os problemas locais de violência, uma vez que não envolve grupos criminosos que operam a partir de substrato territorial, como ganguês ou quadrilhas.

O mesmo não se pode dizer, no entanto, dos mercados varejistas e locais de drogas, marcados pela desorganização, administrados por jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade social, nos quais a disputa entre pequenos grupos e a transitividade entre uso e consumo impacta também em outros tipos de crimes, como, por exemplo, furtos, roubos e latrocínios. De modo geral, a articulação entre redes atacadistas e varejistas não parece frequente, ocorrendo apenas pontualmente, de modo que a circulação atacadista da pasta base de cocaína pouco se comunica com a venda varejista e a dinâmica da criminalidade local das cidades pesquisadas no Estado do Amazonas.

Como já dito com relação ao restante do Estado do Amazonas, o tráfico de pasta base e cloridrato de cocaína é majoritariamente atacadista, destinado ao consumo interno e à exportação. A Polícia Federal estima a passagem de 100 toneladas de cocaína por ano, somente por Tabatinga. A estimativa do preço do quilo de pasta base vendida nos países vizinhos é de R\$2.000,00, valor que permite a compra de grandes quantidades da droga. Ainda de acordo com investigações da PF, a parte brasileira da rota segue de Tabatinga até Manaus, onde se encontra o maior porto fluvial do país, seguindo para Santarém, Belém, depois o Nordeste, especialmente São Luís do Maranhão, Fortaleza e Recife. O consumo interno no Brasil se faz nas regiões Norte e Nordeste e a exportação para os Estados Unidos da América (EUA) pelo Caribe e para a Europa pela África e Holanda, no porto de Roterdã.

O impacto desse grande corredor de transporte de pasta base e cloridrato de cocaína na área de segurança pública pode, em parte, ser explicado pela maneira pela qual o tráfico de drogas articula os três países que estabelecem fronteira na região. As redes de tráfico mais organizadas estabeleceram-se predominantemente na Colômbia e no Peru. Na Colômbia, dada a formação de grupos criminosos mais antigos e estruturados, encontram-se alguns dos grandes laboratórios de refino da folha de coca, mas, sobretudo, os grupos financiadores do tráfico, inclusive com ramificações em outros ramos de atuação ilícita (como a agiotagem), em um grande circuito que conecta também Manaus e Iquitos.

No Peru, tido atualmente como o maior produtor da coca do planeta, localizam-se laboratórios de menor porte, mas grandes plantações no vale do Apurimac, do Ene (VRAE) e de forma mais próxima do Brasil no rio Javari e na calha do Solimões. Esta configuração decorre da convergência entre a maior dificuldade dos grupos colombianos em atuar em seu próprio território pela grande presença militar colombiana e norte americana e as inovações agrícolas do plantio de coca que permitiram um aumento de produtividade e a emergência de poderosos grupos de traficantes peruanos. Neste sentido, os conflitos entre grupos peruanos e colombianos é muito frequente na região da tríplice fronteira, onde as rotas confluem em Tabatinga para seguir em direção a seu destino seguindo a calha do rio Solimões.

Ainda segundo as investigações da Polícia Federal, os grupos criminosos envolvidos com o comércio de cocaína do lado brasileiro da tríplice fronteira ocupam-se basicamente do transporte das cargas. Existe o transporte tipo “formiga”, por meio de “mulas” que ganham por volta de R\$1,5 mil pela passagem de poucos quilos da droga. Ou seja, mobiliza-se uma população pobre para fazer esta parte perigosa do processo justamente por sua precariedade. Existe também o transporte por grandes embarcações, levando volumes que podem chegar a 400 quilos de pasta-base, sendo tais grupos muito mais organizados, ao ponto de, por vezes, passarem a se ocupar também do plantio e do beneficiamento. A introdução das etapas de plantio e beneficiamento da coca, tradicionalmente reservadas aos territórios peruanos e colombianos, indica não apenas que grupos estrangeiros passaram a atuar em território brasileiro, como também que grupos nacionais começam a ampliar a sua atuação na cadeia produtiva da cocaína. Seja em sua modalidade capilar ou em grandes carregamentos, ambas as formas de transporte são comandadas e disputadas por grupos muito organizados de traficantes nacionais e internacionais, contando, inclusive, com a participação de agentes públicos.

No que diz respeito aos grupos brasileiros envolvidos em atividades ilícitas, foi relatada a intermitência de cooperação e conflito entre o PCC (Primeiro Comando da Capital) e a Família do Norte. A relação desses grupos com as FARC, Paracos, o Novo Sendero e o Cachique Rivera não é de natureza muito conhecida, mas pode-se imaginar que não ultrapasse o limite dos acordos parciais e instáveis, que variam entre a cooperação comercial e a competição militarizada nas disputas e negociações que conformam este grande mercado.

O comando desses grandes grupos nacionais e internacionais ocorre nas três cidades já citadas como as mais importantes da região: Manaus, Iquitos e Letícia. Em Manaus estariam situados os grupos mais organizados do lado brasileiro, onde ocorre divisão de tarefas entre os produtores, os distribuidores e os revendedores, conformando redes com geometrias e modos de articulação diversos. Muitos dos conflitos que ocorrem em Manaus têm ressonância em Tabatinga, como, por exemplo, a morte de conhecidos traficantes da capital em 2013, fato que acabou alterando a dominância dos grupos que atuam na fronteira. Este tipo de situação serve como exemplo da maneira pela qual as redes de transporte conectam as duas cidades.

Quando questionados sobre os maiores problemas de segurança pública da cidade de Tabatinga, tanto os representantes das instituições de segurança como os membros da sociedade civil destacaram a pistolagem. Foram relatadas muitas histórias sobre as frequentes mortes na cidade, mas todas elas convergem para o tema do tráfico de drogas. Além dessa grande frequência, é importante destacar que tal tipo de crime ocorre há muitos anos na cidade, fazendo parte da memória dos moradores. É uma história que é contada por meio da memória do grande Cartel de Letícia nos anos 1980, do qual restaram apenas os grandes casarões situados na cidade colombiana.

Esta acumulação histórica da violência vem sendo atualizada e ganhando novos contornos que dialogam com a situação atual da cidade. Uma grande mudança apontada nos últimos anos foram as execuções praticadas durante o dia, sem o uso de máscaras por parte dos pistoleiros, como

forma de intimidação para pessoas que tenham testemunhado os crimes. As redes de matadores são formadas por peruanos, colombianos e brasileiros e atuam como forma de “resolução de conflitos” normalmente ligados ao mercado da droga.

Talvez isso explique a percepção razoavelmente generalizada de que as polícias são omissas com relação aos casos de pistolagem e de furtos e roubos praticados nas periferias de Tabatinga, atuando quase que exclusivamente na avenida da amizade e deixando os bairros afastados sem maior proteção. Esta, inclusive, pode ser uma chave para o entendimento do fenômeno dos grupos de extermínio existentes na cidade. Muito menos relatado e somente descrito de forma bastante discreta, a atuação extra legal de policiais parece ter uma história que não é recente na cidade. A atuação desses grupos ocorreria por duas razões distintas: por um lado, são policiais que procuram acabar com os grupos de traficantes e consideram pouco eficaz fazê-lo por meios legais; por outro lado, são policiais envolvidos com o comércio de drogas e que usam de sua posição para conquistar a prerrogativa de comandar esses mercados ilegais.

Diante desta situação, os investimentos feitos pela ENAFRON têm sido muito bem avaliados em Tabatinga. No Amazonas, os recursos federais são distribuídos por meio do programa estadual ESFRON (Estratégia Estadual de Segurança Pública Integrada para Região de Fronteira do Amazonas). Trata-se de uma estratégia de segurança pública específica do estado, mas que espelha a estratégia federal em suas diretrizes e metas principais, principalmente no que diz respeito à atuação integrada entre as forças de segurança brasileiras e as agências de países vizinhos. A cooperação e o trabalho conjunto de policiais brasileiros e estrangeiros pode ser uma solução conjunta mais vantajosa do ponto de vista financeiro e com resultados mais rápidos.

A integração das instituições de segurança é uma das diretrizes centrais da ENAFRON. No entanto, é importante destacar que, na região de Tabatinga, o programa federal constitui talvez o primeiro grande esforço de integração do trabalho policial, atuando sobre o contexto de uma cultura institucional voltada para a insularidade e cuja resultante é um “arquipélago institucional” que desperdiça esforços, quando a atuação coordenada poderia potencializá-los. Na região da tríplice fronteira de Tabatinga, a primeira questão a ser observada é a existência de arquiteturas institucionais, arranjos políticos e legislativos diferenciados em cada um dos países.

As polícias peruana e colombiana são unificadas, diferença muito importante para o trabalho conjunto com as polícias brasileiras, cada qual atuando dentro de seus limites e atribuições constitucionais. A característica particular de organização das forças policiais brasileiras impede, como se sabe, a construção de um organograma único, que parte de uma cadeia de comando central e se ramifique em subdivisões especializadas, diferente das polícias nacionais peruanas e colombianas. Este é um dos muitos pontos de um imenso debate sobre as diferenças institucionais frente à cooperação internacional das polícias.

O segundo ponto é a diferença legislativa de cada país, ou seja, as distintas formas de tipificação dos atos criminais, bem como a diferença das penas previstas para os mesmos delitos entre os países. Uma maior aproximação de tipificações e penas previstas tornaria a atuação conjunta mais eficaz por não oferecer “vantagens comparativas” para o ato infracional. Por fim, as políticas voltadas para a área de segurança pública são também distintas em cada país. Seria necessária uma política trinacional convergente, para que os objetivos a serem atingidos fossem comuns, assim como a concepção doutrinária dos meios para executá-los. Todas estas limitações apontam para o problema comum de interpretar a soberania de maneira clássica em um contexto fronteiriço. Vista desta maneira, a fronteira emerge como um entrave ou um bloqueio e não como parte de experiências de soluções conjuntas a serem enfrentadas pelos países que possuem problemas comuns.

Em termos estritamente institucionais, a Polícia Militar e a Força Nacional aparecem como instituições que estabelecem mais vínculos com os outros órgãos da área de segurança pública, como

também aquelas onde a participação em operações e programas de integração são mais intensas. Os maiores parceiros da Polícia Militar nas operações realizadas em Tabatinga são o Poder Judiciário, a Força Nacional e a Polícia Federal, mas com atuações conjuntas também com a Receita Federal, a Polícia Civil e com o Instituto Nacional de colonização e reforma agrária (INCRA).

A Polícia Civil de Tabatinga tem uma atuação conjunta com menos instituições, dentre as quais caberia destacar a Receita Federal, a Força Nacional e as Forças Armadas. Segundo o representante da Polícia Civil entrevistado, deveria ser incrementada a parceria com o Poder Judiciário, o Ministério Público e com a Receita Federal. A Polícia Civil deste município não participa de comandos binacionais de segurança, contudo, troca informações e colabora com os órgãos de segurança pública do país vizinho, sendo as relações com estes órgãos colaborativas e amigáveis.

O Ministério Público e a Receita Federal são instituições com baixíssima integração aos outros órgãos de segurança pública em Tabatinga. No caso do Ministério Público, suas relações se restringem à polícia militar e ao conselho tutelar, no caso da Receita Federal com a polícia federal. Os promotores que atuam na área criminal assim como os auditores da Receita Federal não participam de nenhum coletivo de gestão de segurança pública e tampouco das operações de fronteira ou da ENAFRON.

Nesta mesma direção, caberia destacar também a Operação Ágata, exercício interagências comandado pelo Exército Brasileiro na faixa de fronteira que, desde a sua primeira edição, marca presença em Tabatinga. De modo geral, a Ágata foi bastante criticada pelos entrevistados, não apenas por ser temporária, mas também pelo seu alto custo e baixa eficácia operacional para a segurança pública. Segundo as pessoas ouvidas pela pesquisa, o anúncio público dos locais de operação resultaria em uma baixa capacidade de apreensão de drogas, bem como em reduzido impacto sobre redes criminais locais. Na visão dos representantes do exército, no entanto, a Ágata é considerada de extrema importância para o treinamento integrado em situações especiais e também como demonstração de força do Estado brasileiro.

Este quadro ilumina partes onde a insularidade institucional é menor e outras onde os órgãos de segurança pública atuam de forma mais isolada. Na região da tríplice fronteira, as formas de cooperação internacional na área de segurança pública são predominantemente informais e ocorrem aparentemente sem muitos problemas. Entre as práticas informais mais recorrentes estão a troca de informações, as operações conjuntas, o tratamento dos procedimentos de extradição e a perseguição de supostos criminosos em território vizinho. No entanto, cabe observar que, se do ponto de vista da necessidade de atender com rapidez as ocorrências criminais locais, esse tipo de atuação informal por parte das instituições de segurança pode parecer justificável, do ponto de vista das garantias constitucionais, tais práticas não encontram qualquer respaldo legal.

Os policiais que fazem cooperações informais são muito conscientes das garantias constitucionais que estão violando quando, por exemplo, entregam um prisioneiro para os órgãos policiais de países vizinhos. Mas, no discurso dos entrevistados, a justificativa é feita em ordem inversa: é a excessiva burocratização das garantias constitucionais que “empurra” os policiais para arranjos informais. A questão que se coloca, no entanto, é a falta de transparência dos acordos informais. Por não possuírem definições protocolares, tais arranjos estão sempre submetidos ao arbítrio das partes que estabelecem os acordos. Esta opacidade que caracteriza a informalidade das formas de cooperação pode, em última instância, levar a constituição de grupos de atuação extra legal como os conhecidos grupos de extermínio citados anteriormente.

Dentre as iniciativas formais de cooperação para o trabalho na área de segurança pública, cabem ser destacados os decretos, tratados gerais e memorandos feitos entre os três países, bem como as operações entre suas instituições. Ainda que haja uma evidente relação entre tais acordos e as operações, a distinção analítica se faz necessária para avaliar em que medida a cooperação conseguiu se traduzir em termos de práticas efetivas de cooperação.

Dentre os acordos mais importantes de cooperação internacionais firmados entre Brasil e seus países vizinhos, cabe destacar os seguintes: entre Brasil e Colômbia: “Acordo de assistência recíproca para prevenção do uso e tráfico ilícito de substâncias estupefacientes e psicotrópicas” (1981), “Ajuste sobre cooperação judiciária complementar do acordo de assistência recíproca para prevenção do uso e tráfico ilícito de substâncias estupefacientes e psicotrópicas” (1991), “Acordo de cooperação para impedir o uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para o processamento de entorpecentes e substâncias psicotrópicas” (1997), “Acordo de cooperação mútua para o combate ao tráfico de aeronaves envolvidas com atividades ilícitas transnacionais” (1997), “Acordo de notas reversais para constituição do grupo de trabalho bilateral para repressão da criminalidade e do terrorismo” (2003), assim como aquelas aguardando promulgação “Memorando de entendimento para cooperação policial” (2005) e “Memorando de entendimento entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para cooperação no combate da fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, acessórios, explosivos e outros materiais relacionados” (2008).

Com relação ao Peru, encontram-se em vigência o “Convênio de assistência recíproca para repressão do tráfico ilícito de drogas que causam dependência” (1976), “Convênio sobre a recuperação de bens culturais roubados ou exportados ilegalmente” (1996), “Acordo sobre cooperação em matéria de prevenção do consumo, reabilitação, controle da produção e do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas e seus delitos conexos” (1999), “Declaração dos ministros da defesa da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre cooperação em matéria de vigilância na Amazônia” (2006), assim como aquelas aguardando ratificação: “Acordo de cooperação mútua para combater o tráfico de aeronaves envolvidas em atividades ilícitas transnacionais” (1999), “Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República do Peru para implementação do projeto ‘capacitação técnica para repressão do crime organizado no Peru’” (2011).

Como é possível perceber, os acordos internacionais na área de segurança pública firmados entre Brasil, Peru e Colômbia versam prioritariamente sobre a cooperação para repressão ao tráfico de drogas, seus precursores e seus meios de transporte. Pontualmente, existem acordos de caráter mais descentralizados para troca de informações, treinamento e capacitação policial, assim como iniciativas de integração do Peru ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

É importante destacar também os convênios mantidos entre a Polícia Federal brasileira e as polícias Peruana e Colombiana, materializados nas operações “Trapézio” e “Cobra”. Em ambas as ações, a troca de informações se mostrou muito eficaz, sobretudo na atuação contra grupos ligados ao tráfico de drogas pelos rios da região. Pontualmente também foram realizadas operações de controle de plantações.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fronteira brasileira com dez países da América do Sul tem a extensão de quase 17 mil quilômetros. Para que se tenha apenas uma ideia, medida em linha reta, a distância entre Lisboa e Tóquio, atravessando toda a Europa e a Ásia, não chega a 12 mil quilômetros. Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que é praticamente impossível controlar totalmente essa fronteira, mesmo com toda a tecnologia disponível. O controle da fronteira dos Estados Unidos com o México, de cerca de 2,5 mil quilômetros (seis a sete vezes menor), continua a ser uma dor de cabeça para os Governos mexicano e norte-americano.

Uma fronteira como essa, mesmo com a cooperação dos dez países limítrofes, não pode ser inteiramente controlada, mas pode ser objeto de controle relativo e seletivo, principalmente nas áreas habitadas. Mesmo aí, no entanto, esse controle deve levar em conta as relações de intercâmbio

locais toleradas, bem como a especificidade de cada área, das culturas locais envolvidas e da dinâmica transfronteiriça que se quer, prioritariamente, regular. É o que pudemos constatar em nossa pesquisa. Como nos disse um entrevistado no Acre, “a fronteira tem vida própria”, referindo-se especialmente às cidades-gêmeas conurbadas. A “vida própria” das fronteiras significa a sua especificidade. E qual é a especificidade da fronteira? Começamos dizendo que, ao contrário do que muitos pensam, não é nem o tipo nem o volume da criminalidade local o que diferencia os municípios da fronteira dos municípios que não estão na faixa de fronteira. Os crimes comuns à faixa de fronteira são do mesmo tipo e, na maioria das cidades-gêmeas, com volume análogo ao de municípios do mesmo tamanho de qualquer parte do Brasil. O padrão, a rapidez e o volume da urbanização contam mais para definir o tipo e o volume de criminalidade do que o fato de estar ou não na faixa de fronteira.¹¹ Como afirmam Costa e Oliveira (2014),

As fronteiras são, na verdade, lugares propícios aos negócios, em função do diferencial fronteiriço (diferentes moedas e legislações), e é justamente por essa condição que se costuma confundi-las, como se fossem os lugares por excelência da ilegalidade. Ou seja, as fronteiras são lugares bons para fazer negócios, sejam eles legais ou ilegais.

O presente estudo debruçou-se sobre quatro cidades-gêmeas e suas zonas de influência nacionais e internacionais. O que se verificou foi, antes de tudo, a heterogeneidade de situações, mesmo quando se tratava de um mesmo país estrangeiro fronteiriço, como foi o caso da Bolívia com o Mato Grosso do Sul e da Bolívia com o Acre. Mas foram encontrados problemas comuns, como os que passamos a detalhar.

Os **negócios ilegais**: a proximidade geográfica com os países andinos, Bolívia, Peru e Colômbia, que são os maiores produtores de cocaína do mundo, certamente que torna atraentes os negócios envolvendo a importação ilegal de pasta-base e do cloridrato de cocaína, seja para exportação internacional através dos portos brasileiros, seja para consumo interno. Do mesmo modo, a entrada ilegal de armas de fogo, cujo comércio legal é fortemente controlado no Brasil, torna-a também um mercado atraente. A maconha produzida no Paraguai, juntamente com cigarros e outros produtos ilícitos ou pirateados, são também mercadorias que oferecem vantagens para quem quer negociá-las. Uma das mercadorias que serve como moeda de troca, nesses mercados, são veículos furtados ou roubados no Brasil. No entanto, os principais consumidores desses produtos não estão na faixa de fronteira, mas em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, isto é, nas grandes e médias cidades brasileiras, a maior parte delas no litoral, bem longe da faixa de fronteira, onde também uma parte dos veículos que servem para a troca são roubados.

Talvez o principal impacto local dessa proximidade geográfica, aliada aos diferenciais de legislação, de moeda e de vantagens comparativas, seja o surgimento do pequeno varejo de drogas e o tráfico “formiguinha” nos últimos dez anos nas cidades da fronteira, igualando-as às grandes cidades consumidoras do país. Aqui, o grande investimento rodoviário e de integração econômica com os países vizinhos, além da mídia televisiva, podem ter tido mais influência sobre as mudanças nos hábitos de consumo e de comportamento locais, do que a própria proximidade geográfica, que afinal sempre existira e não produzira esses efeitos há mais tempo.

A gestão da segurança pública: em graus variados, dependendo da cidade pesquisada, o que encontramos foi um cenário de desenhaixe. Desenhaixe entre os fenômenos de segurança pública presentes na fronteira e as estruturas institucionais, legais, políticas e metodológicas que o Estado se vale para enfrentar tais problemas.

Do ponto de vista institucional, constatamos não apenas a precariedade óbvia dos recursos institucionais (baixos efetivos, equipamentos inadequados, escassez de recursos, etc.), mas também

¹¹ Essa é uma das conclusões mais relevantes da pesquisa “Segurança Pública nas Fronteiras”, coordenada em grande parte pelos autores deste artigo. Ver o relatório-síntese da pesquisa, UFRJ/SENASP, 2014.

a adoção de ações pouco articuladas de gestão. Pensamos que, nas fronteiras, diante da maior complexidade potencial dos esquemas criminais, o caráter fragmentado do nosso “sistema” de segurança pública fica ainda mais evidente. As instituições não se comunicam com eficiência, suas ações são frouxamente articuladas e baseadas em diagnósticos bastante limitados, feitos de maneira isolada (decorrência da precariedade das bases de dados criminais e de inteligência, bem como o baixíssimo compartilhamento das poucas informações disponíveis). Qualquer iniciativa de integração dos trabalhos com instituições internacionais se vê prejudicada na origem, dada a frouxidão da articulação das agências brasileiras que atuam nas fronteiras.

O resultado disso são as ações isoladas e com baixo nível de eficácia (*stricto sensu*, não há nem mesmo como mensurar a eficiência e a eficácia das poucas ações integradas, uma vez que elas não se encontram inseridas em programas de segurança mais amplos, elaborados a partir de diagnósticos consistentes, com a consequente produção de indicadores de desempenho e metodologias sistemáticas de avaliação). Formou-se um quadro de atuação fragmentada, com resultados pouco mensuráveis, desencaixados de uma política mais ampla e direcionada de segurança pública em nível local.

O **programa ENAFRON**: diante desse quadro, a ENAFRON parece ser uma alternativa muito interessante de direcionamento dessas ações e de integração das instituições brasileiras, bem como de promoção da cooperação internacional nessa área. Se na primeira etapa da estratégia, o foco era a melhoria da infraestrutura de segurança nas cidades de fronteira, o segundo momento claramente pede pela introdução de metodologias de gestão integrada e solução de problemas. Pensando-se de forma a apoiar-se nas iniciativas que já ocorrem, já foi destacado que as operações Ágata são aquelas em que um maior número de instituições se faz presente e onde a integração das instituições de segurança pública é mais efetiva. De outro lado, seria muito importante a criação de um plano municipal de segurança pública, além de um fortalecimento dos GGIM's e GGIF's.

Os GGIF's parecem ser o âmbito ideal para isso, mas ainda parece faltar a eles, em alguns locais, a necessária legitimidade institucional e força política (como em Tabatinga e Corumbá), bem como uma definição mais clara de suas metodologias de gestão e articulação dos trabalhos das entidades associadas. É necessário, portanto, um investimento no desenvolvimento dessas metodologias de trabalho e mensuração de resultados, a serem operacionalizadas no âmbito dos GGIFs.

O investimento mais direcionado no papel dos Municípios também nos parece ser um caminho com bom potencial. O poder municipal ou estadual (dependendo do caso) tem melhores condições de elaborar diagnósticos e maior agilidade e legitimidade para articular, localmente, as instituições brasileiras e estrangeiras. Um maior protagonismo para os municípios pode ser uma alternativa muito interessante, desde que apoiada por planos de desenvolvimento regional e local financiados pela União. Os municípios da fronteira, assim como as polícias estaduais, não têm como garantir todos os recursos, inclusive de custeio, necessários para esse protagonismo.

Com essas considerações, podemos recomendar, finalmente, dois eixos de atuação para os próximos anos:

1 Metodologias de Gestão Integrada e Solução de Problemas

A atuação dos GGIFs ressurte-se de maior clareza metodológica, bem como de melhor definição de seus objetivos gerais e específicos. A falta de uma visão mais precisa sobre as diferentes etapas da metodologia de solução de problemas (identificação, análise, resposta, avaliação) prejudica toda a cadeia de intervenção, na medida que se fundamenta na construção de diagnósticos pouco fundamentados, em uma compreensão restrita dos problemas de segurança pública e, conseqüentemente, na implementação de respostas pouco direcionadas e eficazes.

Além disso, coloca-se a necessidade de uma melhor qualificação dos processos de gestão integrada, com melhor definição dos papéis a serem desempenhados por cada instituição, com o estabelecimento de bases de dados comuns e fluxos de informação definidos de maneira mais clara, com a implementação de mecanismos e rotinas de avaliação sistemática dos impactos das ações implementadas, etc. É preciso ressaltar que, também aqui, o problema é nacional e não específico da faixa de fronteira.

2 Articulação Interinstitucional:

Até o presente momento, os governos municipais têm desempenhado um importante papel na articulação institucional das agências brasileiras e estrangeiras. O recente protagonismo assumido pelas prefeituras e governos locais vem trazendo resultados bastante positivos, uma vez que confere maior precisão à identificação dos problemas, maior agilidade aos processos de tomada de decisão e de implementação de intervenções, estimulando as organizações de segurança da região a desenvolverem uma série de procedimentos para-diplomáticos. No entanto, a atuação do poder municipal ou estadual enquanto órgão articulador frequentemente esbarra em entraves legislativos, burocráticos e mesmo financeiros que poderiam ser melhor equacionados mediante uma atuação mais presente e articulada do Governo Federal.

Por fim, é preciso enfatizar também a questão da corrupção de agentes de instituições locais, nacionais e estrangeiras. Não é também uma especificidade da fronteira, mas que ganha realce especial quando no país vizinho ela é tão ou mais visível que no Brasil. Todo mercado ilegal só se reproduz com “mercadorias políticas”. Estas operam como base das tramas sociais que terminam ligando âmbitos institucionais com práticas ilícitas, e geram margens difusas entre os ilegalismos e as ilegalidades. Sem enfrentar de maneira mais clara essa questão, qualquer política de gestão da segurança pública ficará comprometida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Gustavo Villela L., OLIVEIRA, Giovanni França. **Esquemas de fronteira em Corumbá (MS): negócios além do legal e do ilegal**. Rio de Janeiro, *Dilemas – Revista de estudos de conflito e controle social*, v. 7, n. 2, 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano do programa ENAFRON**. Brasília, 2012.

MISSE, Michel. **Trocas ilícitas e Mercadorias Políticas**. Anuário Antropológico, v. 1, n. 1. Brasília, 2010.

MOREIRA, F de A; SENHORAS, E. M.; VITTE, C. de C. S. **Geopolítica da Paradiplomacia Subnacional: um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades**. Works.bepress. Disponível em <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1121&context=eloi>>. Acesso em: 26 de outubro de 2014.

RABOSSI, Fernando. **Árabes e muçulmanos em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este: notas para uma re-interpretação**. In: Seyferth, G; Póvoa, H; Zanini, M.C.; Santos, M.. (Org.). **Mundos em Movimento: Ensaio sobre migrações**. Santa Maria: Editora da Universidade Federal de Santa Maria, 2007

RABOSSI, Fernando. **En las calle de Ciudad del Este: Una etnografía del comercio de frontera**. Biblioteca Paraguaya de Antropología, Vol.68, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica. Asunción, 2008

RENOLDI, Brígida. **Fronteras que caminan: relaciones y movimiento en la frontera tripartita de Argentina, Paraguay y Brasil**. Transporte y Territorio. Universidad de Buenos Aires, Dossier “Fronteras y movilidades”, coordinado por Alejandro Benedetti, 2013a.

RENOLDI, Brígida. **Carne de carátula: experiencias etnográficas de investigación, juzgamiento y narcotráfico**, ed. Al Margen, La Plata, 2013b.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, M. C.; OI, A. H.. **Homicídios na Faixa de Fronteira do Brasil, 2000-2007**. Relatório de Pesquisa do Projeto Violência e Fronteiras –FAPESP/CNPq. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP), 2011

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Apresentação feita no VI Encontro Técnico da ENAFRON / 1º Simpósio de Segurança Pública na Fronteira do Mato Grosso**. Cáceres, abril de 2013.

5

A CONTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO NA CONSOLIDAÇÃO DOS PROJETOS MULHERES DA PAZ E PROTEJO NA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA¹

Frederico Couto Marinho²
Rafael Lacerda Silveira Rocha³
Cintia Barros⁴
Andrea Maria Silveira⁵

RESUMO

O presente trabalho propõe demonstrar as contribuições da adoção de indicadores de desempenho e impacto para os projetos Mulheres da Paz e Protejo. O uso de indicadores permite padronizar e comparar as ações, resultados e impactos, beneficiando a rotina dos gestores e profissionais dos projetos, as articulações externas com a rede e seus usuários. A amplitude e complexidade dos objetivos e do público-alvo do Mulheres da Paz e do Protejo, aliadas a expansão dos projetos feita pelo Ministério da Justiça, em parceria com os governos municipais, geram: dispersão e baixa focalização das ações, dos resultados e dos impactos na prevenção e redução da vitimização e vulnerabilidade das mulheres e jovens, nos territórios onde atuam. Quando gestores e profissionais dos projetos de prevenção e redução da violência contra a mulher e jovens dispõem de indicadores de desempenho e impacto, a eficiência no atendimento às vítimas e na prevenção das violações de direitos aumenta significativamente. Conquistas nas políticas sociais, educacionais e na saúde resultaram de constantes ajustes por meio do emprego dos indicadores de desempenho e impacto.

Palavras-chave: Prevenção da Violência. Indicadores de desempenho e impacto. Avaliação. Mulheres. Juventude.

¹ Pesquisa realizada pelo CRISP/IPEAD no âmbito do programa “Projeto BRA/04/029: Pensando a Segurança”, implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A pesquisa foi realizada entre 20 de maio e 28 de novembro de 2014. Os pesquisadores envolvidos foram: Frederico Couto Marinho, Rafael Lacerda Silveira Rocha, Cintia Lopes de Barros dos Santos, Simone Maria Santos, Juliana Ribeiro Diniz, Michele Tainá Macena de Carvalho, Paula Nuryele de Andrade, Taléia Alana Tartari de Souza, Eros Caio, Débora Rodrigues, Sara Prado, Lucas Caetano, Rafael Paiva Rodrigues, sob a coordenação da professora Andrea Maria Silveira.

² Doutor em sociologia, pesquisador do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

³ Mestre em Sociologia, Doutorando em Sociologia e pesquisador do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

⁴ Mestre em sociologia, pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

⁵ Professora da Faculdade de Medicina e subcoordenadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the contributions of the use of performance indicators and impact on Mulheres da Paz e Protejo projects. The use of indicators allows standardize and compare the actions, outcomes and impacts benefiting the routine of managers and professional projects, external links with the network and its users. The breadth and complexity of objectives and target audience of Mulheres da Paz and Protejo along with the expansion of projects made by the Ministry of Justice in partnership with municipal governments generates dispersion and a low focusing of actions, outcomes and impacts in preventing and reducing victimization and vulnerability of women and youth in the areas where they operate. When managers and professionals of prevention projects and reduce violence against women and young have performance indicators and impact and efficiency in caring for victims and prevention of violations increases significantly. Achievements in social, educational and health policies resulted from constant adjustments through the use of performance indicators

Keywords: Prevention of Violence. Performance indicators and impact. Evaluation. Women. Youth.

1 INTRODUÇÃO

A expansão conjunta dos projetos Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Proteção feita pelo Ministério da Justiça em parceria com os governos municipais e estaduais⁶ traz desafios para a gestão pública, notadamente no que diz respeito à focalização da clientela atendida e a verificação dos impactos destes projetos na prevenção e na redução da vitimização e vulnerabilidade das mulheres e jovens nos territórios onde foram implementados.

Compõem este cenário de desafios a heterogeneidade (mulheres vulneráveis ou vítimas de violência física; violência sexual; violência patrimonial; violência moral; violência psicológica e jovens vulneráveis à violência doméstica e/ou urbana, lideranças comunitárias), as demandas distintas do público-alvo do projeto Mulheres da Paz (complementação de renda, suporte social, conhecimento, autonomia, inserção no mercado de trabalho etc.) e a amplitude e complexidade das ações definidas no marco legal do projeto como atribuições a serem executadas pelas Mulheres da Paz após o processo de capacitação inicial: *(1) Mapear as famílias do seu território, buscando identificar situações de conflito e vulnerabilidade social; (2) Realizar palestras, oficinas ou troca de experiências que promovam práticas de direitos humanos, de proteção da vida e estimulem a cultura da paz; (3) Propor medidas de resolução não-violenta de conflitos, buscando auxiliar na solução de problemas de forma pacífica e justa, além de divulgar projetos e práticas voltadas para evitar a judicialização de demandas, como o Projeto Justiça*

⁶ No período entre 2008 e 2010 os projetos foram executados em treze (13) estados e oitenta (80) cidades: Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Brasília (AC); Maceió, Arapiraca (AL); Camaçari, Lauro de Freitas, Salvador, Simões Filho, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Teixeira de Freitas (BA); Fortaleza, Sobral (CE); Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha, Vitória (ES); São Luiz, Imperatriz (MA); Santa Luzia, Governador Valadares (MG); Belém, Marabá (PA); Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Recife, Garanhuns, Petrolina, Vitória de Santo Antão (PE); Araucária, Curitiba, Apucarana, Arapongas, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Ibiaporã, Jataizinho, Londrina, Rolândia, São José dos Pinhais, Toledo (PR); Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Macaé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Queimados, São Gonçalo, São Joao do Meriti, Rio de Janeiro (Complexo da Maré - Viva Comunidade, Morro da Providência, São Gonçalo - Viva Comunidade, Acari, Vila Kenedy, Cidade de Deus, Complexo da Penha, Reta João XXIII, Senador Camará, Santa Marta), Cabo Frio, Campos dos Goytacazes (RJ); Campinas, Diadema, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, Taboão da Serra (SP); Araponga, Itapuã, Estrutural (DF); Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Alvorada, Guaíba (RS); Linhares, São Mateus (ES). No período entre 2012 e 2014 os projetos foram executados em nove (9) estados e dezesseis (16) cidades: Maceió, (AL); Lauro de Freitas (BA); Cariacica (ES); Linhares (ES); Vitória (ES); Betim, (MG); Uberaba (MG); São José dos Pinhais, (PR); Canoas, (RS); Novo Hamburgo, (RS); São Leopoldo, (RS); Sergipe, (SE); Diadema (SP); Jandira, (SP); São Bernardo do Campo, (SP) e Palmas (TO).

Comunitária; (4) Mapear as redes locais de atendimento psicológico e social; (5) Fortalecer as práticas políticas e socioculturais desenvolvidas pelas mulheres na sua comunidade, auxiliando na consolidação da sua autonomia numa perspectiva metodológica transformadora e permanente, contribuindo para que elas se organizem em defesa de seus direitos; (6) Orientar a comunidade sobre seus direitos básicos de cidadania; (7) Orientar mulheres vítimas de violência sobre a proteção da Lei Maria da Penha, que criou instrumentos para prevenir, coibir, punir e erradicar a violência doméstica e familiar contra a mulher e sobre a rede local de atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar; (8) Identificar as principais demandas individuais e coletivas junto a mulheres da comunidade e aos jovens em situação de risco social e em conflito com a lei, encaminhando, em conjunto com a equipe multidisciplinar, mulheres e jovens vítimas da violência doméstica e urbana, à Rede Protetiva Local e aos projetos sociais do governo federal, em especial, no caso dos jovens, o Protejo; (9) Divulgar ações voltadas para a formação de uma cultura de paz, e que orientem a comunidade na prevenção e redução da violência, criando condições para o resgate dos jovens vulneráveis ao agenciamento pelo crime ou que já estão envolvidos em práticas criminosas; (10) Fortalecer uma rede de serviços de apoio jurídico, psicológico e social capacitada para o atendimento dos jovens em situação de risco social e em conflito com a lei, visando a ampliação ao acesso e à informação e aos recursos de apoio para os familiares dos jovens em situação de risco social e em conflito com a lei.

No que diz respeito ao Protejo, a situação não é muito diferente. O público-alvo do projeto é igualmente complexo (jovens vítimas de crime ou com familiar nesta condição, em situação de morador de rua, em cumprimento de medidas socioeducativas ou de penas alternativas, egressos do sistema prisional ou das medidas socioeducativas) assim como são ambiciosas as expectativas quanto ao desempenho do projeto, a saber: *(1) Participação dos jovens e suas famílias em atividades culturais e esportivas locais e no enfrentamento dos problemas cotidianos de sua comunidade; (2) Compreensão pelos jovens dos conceitos de participação comunitária, empreendedorismo, cooperativismo e associativismo; (3) Reinserção qualitativa do jovem na comunidade, com espírito crítico, autônomo e com protagonismo; (4) Prevenir a violência e a vitimização juvenis, bem como prevenir a reincidência no caso de jovens do programa que já estiveram ou estão em conflito com a lei, por meio de sua reinclusão no percurso social-formativo; (5) Inclusão dos jovens em atividade de emprego ou de geração de renda; (6) Criação de um espaço permanente de reflexão e encontro acerca das questões de segurança no território – governança cooperativa -Fortalecimento das redes de solidariedade e convivência no território; (7) Sustentação do Cidade de Paz como programa municipal, intersetorial e integrado de prevenção da violência (envolvimento institucional); (8) Aumento da percepção de segurança no território; não são menos desafiadoras.*

A pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública- CRISP (2014) com os gestores, profissionais das equipes multidisciplinares e com as mulheres e jovens atendidos nos projetos Mulheres da Paz e Protejo nos municípios de Canoas (RS), São Leopoldo (RS), São Bernardo do Campo (SP) e Uberaba (MG) evidenciou a dispersão, baixa focalização, a falta de padronização nas ações implementadas nos projetos e a seletividade do público atendido. Nas iniciativas pesquisadas nos quatro municípios não há uma representatividade da heterogeneidade e da complexidade do público-alvo definido no marco legal das duas propostas.

Os estudos e pesquisas nacionais sobre os projetos Mulheres da Paz e Protejo (MACHADO e SILVA, 2014; ROCHA e TAVARES, 2014; GONÇALVES, 2014; SANTOS, 2013; MANTOVANI e SILVA, 2013; EDIVÂNIA, RODRIGUES, OTA, BASSANI, ALT, SOBOTTKA, 2011; SORJ e GOMES, 2011; BEZERRA, 2010; ESTIVALET, 2010; RIOS, CERQUEIRA, ALVES, COLOMBO, 2010) também demonstram a dispersão das ações e resultados dos projetos e sua baixa focalização nos grupos mais vulneráveis dos territórios.

No caso do projeto Mulheres da Paz, os recursos, ações, encaminhamentos e impactos têm muita dificuldade em focalizar e alcançar o público-alvo nos territórios: as mulheres vulneráveis e/ou vítimas de violência física, violência sexual, violência patrimonial, violência moral, violência psicológica e

os jovens vulneráveis à violência doméstica e/ou urbana. Da mesma forma, os recursos, ações, encaminhamentos e impactos do Protejo enfrentam problemas em alcançar e atender o público-alvo mais vulnerável (jovens vítimas de crimes, com trajetória de vida na rua, em cumprimento de medidas socioeducativas ou de penas alternativas e os egressos do sistema prisional e/ou das medidas socioeducativas).

Estes achados se repetiram nas diferentes regiões estudadas, sinalizando uma dificuldade real da gestão em chegar ao público preferencial e conquistar sua adesão aos projetos.

2 MAGNITUDE DAS VIOLÊNCIAS CONTRA MULHERES E JOVENS NO BRASIL

As últimas três décadas assistiram a um crescimento dramático da violência e da criminalidade no Brasil. Temos nos destacado como um dos mais violentos países na América Latina, que por sua vez é das mais violentas regiões do mundo (United Nations Office on Drugs and Crime, 2014). Algumas de nossas cidades⁷ posicionam-se no topo das zonas urbanas mais deterioradas pela criminalidade e violência (WAISELFISZ, 2014; FBSP, 2013).

A magnitude da violência e da criminalidade nas cidades brasileiras é demonstrada no crescimento e impacto dos homicídios, especialmente, na população masculina jovem e adolescente com problemas associados às drogas ilegais. Ao longo do período de 1979 até o ano de 2012 foi registrado um total de 1.260.981 homicídios no Brasil. Isto significou um crescimento de três vezes na taxa de homicídios por cem mil habitantes, passando de 10 em 1979 para 30 em 2012. O impacto dos homicídios é ainda maior na população masculina. A taxa de homicídios entre os homens passou de 17 em 1979 para 51 em 2012.

Os dados nacionais sobre os problemas associados às drogas ilegais revelam o aumento da prevalência do uso de drogas na população brasileira, especialmente do uso de *crack*, que cresceu 75% em apenas quatro anos (SENAD, 2010). Os impactos na saúde pública mostram aumento da incidência de casos de Hepatite B, Hepatite C e AIDS associados a usuários de drogas injetáveis. Na segurança pública houve forte aumento das apreensões de pasta base, cocaína, *crack* e de *ecstasy*. O número de adultos presos e de adolescentes internados por tráfico de drogas também cresceu significativamente no período.

Podemos, ainda, ter uma dimensão da magnitude das violências contra a mulher no Brasil por meio dos registros de feminicídio e de violência sexual. Segundo o levantamento realizado pelo IPEA referente ao período entre 2001 e 2011, cerca de 50 mil feminicídios ocorreram no país, o que equivale a cerca de 5.000 mortes por ano. Grande parte desses óbitos foi decorrente de violência doméstica e familiar contra a mulher, uma vez que, aproximadamente um terço deles teve o domicílio como local de ocorrência (IPEA, 2013). Os dados nacionais sobre violência sexual foram consolidados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) em 2013 e apontam que em 2012 foram notificados 50.617 casos de estupro no Brasil.

O crescimento da vitimização das mulheres, adolescentes e jovens nos territórios mais vulneráveis das cidades brasileiras – resultado da violência doméstica, exposição à criminalidade e problemas associados às drogas ilegais – vem pressionando fortemente os gestores e profissionais das políticas públicas sociais, de saúde e de segurança no âmbito municipal, estadual e federal à

⁷ No “Mapa da Violência 2014, Os Jovens do Brasil”, a cidade de Caracará (RR) obteve o primeiro lugar no Ranking Nacional com taxa de 210,3 homicídios a cada 100.000 habitantes. Os dados são referentes aos homicídios ocorridos na população total do município entre os anos de 2008 e 2012. (http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf consultado em 30/10/2014).

tomada de atitudes, visto que necessitam responder de forma mais eficiente aos diversos problemas associados à vitimização de mulheres, adolescentes e jovens nas cidades do país.

Apesar da complexidade dos problemas relacionados à vitimização de mulheres e jovens nas cidades brasileiras e da ausência de avaliações científicas sobre o impacto das políticas públicas de prevenção implementadas, gestores – no âmbito municipal, estadual e federal – tomam decisões diárias (quanto à alocação de recursos, seleção de estratégias e objetivos no enfrentamento da violência e criminalidade). Sem o amparo técnico necessário, essas decisões têm chances reduzidas de alcançar com sucesso os objetivos almejados.

Este panorama geral aponta os grandes desafios enfrentados pelas políticas públicas de prevenção, atendimento e repressão às violências contra mulheres e jovens no Brasil. Espera-se de políticas públicas focadas nesse público, especialmente o projeto Mulheres da Paz, que respondam de forma eficiente a esses problemas e desafios por meio de novas abordagens e estratégias em rede.

Ao distribuírem recursos, os gestores se veem confrontados por objetivos distintos e muitas vezes concorrentes: (I) prevenir e reduzir a vitimização de mulheres pela violência doméstica; (II) prevenir e reduzir a vitimização de mulheres pela violência sexual; (III) prevenir e reduzir a vitimização de adolescentes e jovens provocada por crimes violentos; (IV) aumentar a capacitação profissional e a inserção no mercado de trabalho das mulheres vulneráveis; (V) aumentar a capacitação profissional e a inserção no mercado de trabalho dos jovens das comunidades vulneráveis; (VI) prevenir e reduzir o número de adolescentes e jovens que usam drogas ilegais e os danos físicos, psicológicos, comportamentais e morais que eles sofrem em consequência do uso; (VII) responder as demandas por segurança nos territórios vulneráveis das cidades.

A inexistência de pesquisas e avaliações que apontem os pontos fortes, os pontos fracos, os benefícios difusos, os efeitos não previstos e os impactos das diferentes políticas públicas de prevenção e redução da violência contra mulheres, adolescentes e jovens nos municípios e estados do Brasil reduz, ainda mais, a clareza dos objetivos e metas a serem alcançados. Gestores e profissionais das políticas públicas de assistência social, de saúde e de segurança pública no âmbito municipal, estadual e federal não dispõem de material científico que lhes indique as estratégias mais eficientes e custo-efetivas, a serem utilizadas.

A natureza complexa das causas das violências contra mulheres e jovens exige intervenções intersetoriais e integradas entre as políticas públicas nos diversos níveis governamentais (federal, estadual, distrital e municipal). Trata-se de um problema transversal e a cooperação integrada constitui a chave para uma resposta adequada, eficaz e equilibrada.

Dada a frustração da opinião pública com a baixa eficiência dos governos na prevenção e redução da violência e criminalidade, uma estratégia inovadora e que tange aos projetos estudados é a construção de indicadores de desempenho e impacto dos projetos Mulheres da Paz e Protejo. Esses indicadores têm o objetivo de padronizar e comparar as ações, resultados e impactos nos municípios onde são executados os projetos e de permitir decisões informadas quanto à continuidade, eventuais mudanças ou interrupção do custeio desses projetos. Quando gestores e profissionais dos programas e projetos de prevenção e redução da violência contra a mulher e jovens dispõem de indicadores de desempenho e impacto, a eficiência no atendimento às vítimas e na prevenção das violações tende a aumentar. Conquistas nas políticas sociais, educacionais e na saúde resultaram de constantes ajustes por meio do emprego dos indicadores de desempenho.

3 A ABORDAGEM EM REDE NA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DAS VIOLÊNCIAS CONTRA MULHERES E JOVENS

A condição fundamental para a definição de um problema público é haver uma atitude reivindicatória. Esta deve obter êxito em conseguir uma resposta estatal, principalmente através de definições legais e de dispositivos institucionais (GUSFIELD, 1981). Existe uma dimensão simbólica (e eminentemente moral) que envolve qualquer tema que seja tratado como um problema público. Ele é, antes de tudo, algo que deve ser transformado. Algo a respeito do qual alguém tem a obrigação de tomar uma providência.

Essa atribuição de responsabilidade é um processo histórico, cultural, econômico e político, no qual o Estado tem posição privilegiada. Ele faz sentir sua presença no domínio da produção e reprodução simbólicas, ao ser o detentor da visão oficial dos problemas (BOURDIEU, 1996). As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, de diretrizes, de objetivos e de normas, de caráter permanente e abrangente, que orienta a atuação do poder público em uma determinada área.

Nos últimos sete anos, no contexto da consolidação democrática, a sociedade brasileira presenciou a mobilização de diversos setores da sociedade civil e de organizações não governamentais. Esta mobilização resultou na denúncia do crescimento da violência contra mulheres e jovens, e na necessidade de políticas públicas integradas de enfrentamento a essas violações. As denúncias daquela realidade permitiram o surgimento de instâncias e forças políticas representativas da luta pelos direitos humanos e do enfrentamento à violência doméstica e à violência urbana.

Na história brasileira, leis que se destinam ao enfrentamento integrado da violência contra mulheres e jovens só foram outorgadas pelo Estado recentemente com a Lei 11.530 de 24/10/2007, que criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania -PRONASCI e instituiu pelo Decreto nº 6.490/2008 os projetos: Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo).

Entre as principais inovações do PRONASCI temos a abordagem articulada dos problemas associados à violência (misoginia, homofobia, violência doméstica e sexual, vulnerabilidade socioeconômica, ameaça e tentativa de homicídio). Nessa abordagem transversal e articulada, o PRONASCI baseou-se em várias iniciativas que priorizam as políticas de prevenção: Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública (2003); a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM (2008); o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006). Tal Programa é um marco na consolidação dos direitos humanos no Brasil e moldou as ações (prevenção, atendimento, repressão e responsabilização) direcionadas ao enfrentamento da violência contra mulheres e jovens.

Destaca-se que as violências contra mulheres e jovens têm o seu reconhecimento consolidado como um problema público por meio da criação de leis, conjuntamente com a criação de organizações públicas e programas de ação (envolvendo governo e sociedade e os diferentes setores das políticas públicas – justiça e segurança, trabalho e renda, saúde, assistência social, cultura e educação). Contudo, os dispositivos institucionais acionados para tratá-los não são apenas uma resposta à demanda pública, eles também a definem, a partir das concepções políticas e simbólicas dos seus operadores e dos recursos mobilizados.

As situações e problemas culturais, sociais, econômicos e políticos que esses dispositivos institucionais (organizações, programas e serviços) se dispõem a regulamentar são extremamente variados e complexos. Tais situações e problemas abrigam conceitos muitas vezes subjetivos e conflitantes, além de uma gama diversificada de atores no nível federal, estadual e municipal.

Além disso, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) dependia da adesão de múltiplos atores de diferentes setores governamentais e da sociedade – justiça, segurança, trabalho e renda, saúde, assistência social, cultura, educação, sem relações hierárquicas formais.

Dessa forma, ao priorizar o estabelecimento de redes o PRONASCI visava integrar ações de múltiplos atores, com interesses também diversos entre si, que marcam um cenário de disputa em torno de demandas colocadas para o poder público. Em consonância com a Constituição Federal de 1988, o programa descentraliza a ação, cuja execução não é de competência apenas da União, mas também dos municípios e, idealmente, de forma coordenada entre organizações governamentais e não governamentais.

A rede, enquanto aliança entre atores institucionais distintos, forma um bloco de ação, político e operacional. Com mecanismos de gestão democrática, compartilha o poder de decisão entre os atores pela interação comunicativa, transparência das propostas, coordenação legitimada, ação compartilhada e avaliação coletiva. O foco do trabalho em redes não é um problema imediato, isolado, mas a articulação de sujeitos/atores/forças para propiciar poder, recursos e dispositivos para a ação, a auto-organização e a autorreflexão do coletivo de atores/instituições participantes.

Em síntese, o PRONASCI surge como uma resposta de política pública formulada pelo Estado, a fim de responder às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, possibilitando a percepção da relevância de se pensar em rede para redução e prevenção da violência contra mulheres e jovens.

4 METODOLOGIA

Trata-se de uma abordagem que recorre a vários métodos para identificar evidências relevantes para a construção dos indicadores de desempenho específicos para os projetos Mulheres da Paz e Protejo. A intenção da pesquisa foi levar em conta uma série de informações, de uma variedade de atores-chave, a fim de analisar e sintetizar as evidências coletadas. A estratégia e instrumentos de coleta de dados desenvolvidos foram:

- Revisão do marco legal que regulamenta os projetos Mulheres da Paz e o Protejo responsáveis pela prevenção e redução das vulnerabilidades e violências contra mulheres e jovens;
- Revisão da literatura internacional e nacional existente sobre as políticas públicas de prevenção à violência contra mulheres e jovens;
- Revisão da literatura nacional e internacional sobre o monitoramento e a avaliação de impacto das políticas públicas;
- Entrevistas semiestruturadas com atores-chave (*stakeholders*) dos projetos Mulheres da Paz e o Protejo, e com atores da rede de enfrentamento as violências contra mulheres e jovens, incluindo organizações governamentais e não governamentais;
- Grupos focais com o público-alvo dos projetos Mulheres da Paz e do Protejo (mulheres e jovens capacitados e participantes da edição atual).

Realizamos uma triangulação de metodologias de pesquisa para a construção dos indicadores: observação in loco, entrevistas, análise de fluxos, grupos focais e revisão da literatura nacional e internacional.

5 MARCO LÓGICO DOS PROJETOS MULHERES DA PAZ E PROTEJO

As diversas estratégias metodológicas de coleta de dados implementadas junto aos projetos Mulheres da Paz e Protejo, nas cidades pesquisadas (Canoas e São Leopoldo [RS], São Bernardo do Campo [SP], Uberaba [MG]) somadas ao trabalho de campo e à análise dos resultados, possibilitaram a construção do marco lógico de cada projeto, apresentando suas características centrais.

A construção do Marco Lógico dos projetos Mulheres da Paz e Protejo busca evidenciar seus objetivos, ações, resultados, relações causais e possíveis indicadores. O Marco Lógico é uma ferramenta utilizada para explicitar os objetivos (geral e específico) do projeto, os resultados intermediários e as atividades que compõem cada resultado intermediário alcançado. Cada item que compõe o Marco Lógico também possui indicadores, fontes de verificação e fatores externos que podem influenciar a atuação dos projetos. Portanto, o projeto tem a oportunidade de repensar sua atuação, comparar seu escopo com a construção do marco lógico e avaliar seus rumos, bem como propor novos caminhos. Apresentamos a seguir o marco lógico dos projetos Mulheres da Paz e Protejo da cidade de São Bernardo do Campo para exemplificar as contribuições da ferramenta na compreensão do alcance, limites e impactos dos projetos.

A partir da confecção do Marco Lógico, partimos para a construção de outra ferramenta, o “Macroprocesso das vulnerabilidades e violências contra mulheres e jovens e as ações e impactos dos projetos”, conforme será apresentado na próxima seção. A descrição do macroprocesso é composta pelas causas do problema inicialmente pensado (que são interligadas e dispostas em níveis que determinam a proximidade ou não daquela causa às possibilidades de atuação do projeto) e as consequências que este problema gera para a sociedade.

Com o “Macroprocesso das vulnerabilidades e violências contra mulheres e jovens e as ações e impactos dos projetos Mulheres da Paz e Protejo” pronto, selecionamos as causas sobre as quais os projetos atuam e, identificamos as atividades que são realizadas a fim de alterar/sanar/reduzir cada causa selecionada, bem como os resultados que se propõem alcançar com tais atividades. Por fim, chegou-se à Matriz de Indicadores de desempenho e impacto.

Quadro 1 – Marco Lógico e organizacional Mulheres da Paz – São Bernardo do Campo, 2014

Marco Lógico do projeto Mulheres da Paz	
Macroproblema	Elevados índices de violência contra mulheres e jovens.
Problema	Ausência de capacitação/formação das mulheres para enfrentar a violência por meio da mobilização da rede de políticas públicas.
Território	Áreas conflagradas que constituam foco territorial, estabelecidas no edital.
População Estimada	Dados fornecidos pelos próprios municípios em suas justificativas para implantação dos projetos.
Descritores da Situação Inicial ⁸	Dados fornecidos pelos próprios municípios em suas justificativas para implantação dos projetos.
Objetivo do projeto	Capacitar mulheres atuantes na comunidade para que se constituam, institucionalmente, como mediadoras sociais a fim de fortalecer as práticas políticas e socioculturais desenvolvidas pelas e para as mesmas, a partir do empoderamento feminino, além de construir e fortalecer redes de prevenção da violência doméstica e enfrentamento às violências que compõem a realidade local e que envolvam jovens e mulheres.

⁸ Dados fornecidos pelos próprios municípios em suas justificativas para implantação dos projetos.

Marco Lógico do projeto Mulheres da Paz	
Público-alvo	Mulheres que tenham idade mínima de dezoito anos completos, renda familiar de até dois salários mínimos; comprovada capacidade de leitura e escrita; e residam em área que constitua foco territorial do PRONASCI. Mulheres com perfil voltado à liderança, ou ao menos ter condições para que sejam desenvolvidas tais características e que não estejam em situação de vulnerabilidade social ou à violência extrema, para que possam desenvolver plenamente suas potencialidades no projeto.
Beneficiários Finais	Mulheres capacitadas durante o projeto, e território no qual elas estão inseridas.
Recursos	Recursos da Contrapartida do município: Total do Projeto: R\$ 730.360,00
Ações (procura atacar as causas do problema)	Capacitação inicial Mulheres da Paz com temas para atuação na comunidade: 96/horas. Capacitação continuada com palestras e debates: 128/horas (16 horas por mês). Realização de oficinas comunitárias. Participação em reuniões com a Equipe Multiprofissional. Realização de visitas na comunidade.
Resultados Esperados Pelo Município	Fortalecimento das práticas políticas e socioculturais desenvolvidas para e pelas mulheres. Orientação da comunidade sobre prevenção e redução das violências criando condições para que famílias, mulheres e jovens possam lidar com os conflitos de forma não violenta, aumentando seus recursos por meio do conhecimento de direitos e das redes, órgãos e serviços, fortalecendo sua autonomia e possibilitando o exercício ativo de seus direitos. Promover palestras, grupos, oficinas, trocas de experiências, etc., para a multiplicação de ações que orientem práticas de direitos humanos, de proteção da vida e estimulando uma cultura da paz promovendo a integração dos jovens e suas famílias, contribuindo, assim, para o enfrentamento e prevenção das violências. Integração com os jovens do Protejo ao longo do percurso social formativo, e com suas famílias, colaborando com o reforço dos vínculos familiares e comunitários. Orientação sobre serviços de utilidade pública e rede de proteção social. Criação de um espaço permanente de reflexão e encontro acerca das questões de segurança no território – governança cooperativa. Fortalecimento das redes de solidariedade e convivência no território. Sustentação do Cidade de Paz como projeto municipal, intersetorial e integrado de prevenção da violência (envolvimento institucional). Aumento da percepção de segurança no território.
Indicadores dos Resultados	Nº de mulheres que retomaram os estudos. Nº de mulheres que ingressaram no mercado de trabalho ou em cursos de qualificação profissional; Nº de mulheres que ingressaram em algum tipo de organização social e/ou comunitária. Nº de encaminhamentos atendidos pela rede de atendimento. Participação nas atividades formativas, de capacitação e de supervisão. Mudanças relacionadas ao aumento da renda familiar. Nº de atuação comunitária (3 por mês, a partir do 3º mês): entre elas: visitas, rodas de conversa, reuniões do Fórum Local, visitas institucionais, participação em eventos externos. Aumento na percepção de segurança no território. Execução integrada e intersetorial dos projetos - Número de reuniões do Comitê Gestor Fortalecimento das redes locais e de solidariedade - Número de Reuniões do Fórum Local e número de ações locais de fomento à cultura de paz e convivência propostas pela comunidade. Número de reuniões de planejamento e monitoramento da Equipe multidisciplinar com a coordenação local. Número de parcerias visando à execução dos projetos. Número de ações intersecretarias visando à melhoria da execução dos projetos e o pós-projeto. Melhoria na percepção de segurança no território pela comunidade em geral.
Instrumentos de Mensuração dos Indicadores	Perfil socioeconômico das beneficiárias realizado no início e no final dos projetos. Pesquisa de vitimização e percepção de segurança aplicada às beneficiárias no início e final dos projetos. Pesquisa de percepção de segurança aplicada à comunidade do território (amostral), antes do início da instalação do Território de Paz Silvina, seis meses depois do início e ao final dos projetos. Registro de todas as atividades realizadas no curso da execução, com lista de presença. Relatórios gerenciais (quali/ quanti) da execução dos projetos mensais, trimestrais e anual. Atas das reuniões do Comitê Gestor. Atas das reuniões do Fórum Local.
Fatores de contexto	Fatores Negativos: Atraso no recebimento das bolsas auxílio para as mulheres, aumentando consideravelmente a evasão nos projetos. Ausência do curso de formação da equipe multidisciplinar para atuar nos projetos, resultando em falta de padronização e dificuldades na implementação dos projetos.

Fonte: Pesquisa Avaliação dos projetos Protejo e Mulheres da Paz, Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG)/Senasp, 2014.

Quadro 2 – Marco Lógico e organizacional Protejo – São Bernardo do Campo, 2014

Marco Lógico do Protejo	
Macroproblema	Elevados índices de violência contra mulheres e jovens.
Problema	Necessidade de fortalecimento das redes de apoio e proteção ao jovem/adolescente em vulnerabilidade social, familiar ou de violência, envolvidos com criminalidade e uso de drogas.
Território	Áreas conflagradas que constituam foco territorial, estabelecidas no edital.
População Estimada	Dados fornecidos pelos próprios municípios em suas justificativas para implantação dos projetos.
Descritores da Situação Inicial⁹	Dados fornecidos pelos próprios municípios em suas justificativas para implantação dos projetos.
Objetivo do projeto	O projeto tem como objetivo geral identificar, acolher e acompanhar jovens entre 15 e 24 anos, em situação de risco, vulnerabilidade social ou exposição a violências, como egressos do sistema prisional, cumpridores de medidas socioeducativas, em situação de rua, ou moradores de aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e crimes violentos, por meio de um percurso sócio formativo, com vistas a reconfiguração de suas trajetórias.
Público-alvo	Jovens entre 15 e 24 anos em situação de risco, vulnerabilidade social ou exposição a violências, como egressos do sistema prisional, cumpridores de medidas socioeducativas, em situação de rua, ou moradores de aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e crimes violentos
Beneficiários Finais	Jovens moradores áreas conflagradas que constituam foco territorial do PRONASCI capacitados no projeto.
Recursos	Recursos da Contrapartida do município: Total dos Projetos:
Ações (procura atacar as causas do problema)	Processo de formação continuada: 460h
Resultados Esperados Pelo Município	Participação dos jovens e suas famílias em atividades culturais e esportivas locais e no enfrentamento dos problemas cotidianos de sua comunidade; Compreensão pelos jovens dos conceitos de participação comunitária, empreendedorismo, cooperativismo e associativismo; Reinserção qualitativa do jovem na comunidade, com espírito crítico, autônomo e protagonista; Prevenir a violência e a vitimização juvenis, bem como prevenir a reincidência no caso de jovens do projeto que já estiveram ou estão em conflito com a lei, por meio de sua reinclusão no percurso social-formativo. Inclusão dos jovens em atividade de emprego ou de geração de renda, com certificação do curso pelo SENAI. Criação de um espaço permanente de reflexão e encontro acerca das questões de segurança no território – governança cooperativa - Fortalecimento das redes de solidariedade e convivência no território Sustentação do Cidade de Paz como projeto municipal, intersetorial e integrado de prevenção da violência (envolvimento institucional). Aumento da percepção de segurança no território.
Indicadores dos Resultados	75% de melhora no desempenho escolar (nota e frequência); Melhoria nos indicadores do nível de escolaridade - Nº de jovens que retomaram os estudos; Nº de jovens que ingressaram no mercado de trabalho ou em cursos de qualificação profissional; Redução do nível de exposição à criminalidade/violências Nº de encaminhamentos atendidos pela rede de atendimento; Participação nos cursos profissionalizantes; Participação nos encontros do Território; Participação no curso de informática; Mudanças relacionadas ao aumento da renda familiar (obtenção da bolsa auxílio dos jovens); Grau de autonomia e predisposição dos jovens em participar de atividades do Fórum Local e no território Aumento da percepção de segurança no território Execução integrada e intersetorial dos projetos - Número de reuniões do Comitê Gestor Fortalecimento das redes locais e de solidariedade - Número de Reuniões do Fórum Local e número de ações locais de fomento à cultura de paz e convivência propostas pela comunidade Número de reuniões de planejamento e monitoramento da Equipe multidisciplinar com a coordenação local Número de parcerias visando à execução dos projetos Número de ações intersecretarias visando à melhoria da execução dos projetos e o pós projeto. Melhoria na percepção de segurança no território pela comunidade em geral (tanto aqui quanto no outro, se não me engano a percepção da população saiu do objetivo principal do projeto no grupo de trabalho) ¹

⁹Dados fornecidos pelos próprios municípios em suas justificativas para implantação dos projetos.

Marco Lógico do Protejo	
Instrumentos de Mensuração dos Indicadores	<p>Perfil socioeconômico dos jovens realizados no início e no final dos projetos.</p> <p>Pesquisa de vitimização e percepção de segurança aplicada aos beneficiários no início e final dos projetos.</p> <p>Pesquisa de percepção de segurança aplicada à comunidade do território (amostral), antes do início da instalação do Território de Paz Silvina, seis meses depois do início e ao final dos projetos.</p> <p>Registro de todas as atividades realizadas no curso da execução, com lista de presença.</p> <p>Relatórios gerenciais (quali/quantitativo) da execução dos projetos mensais, trimestrais e anual.</p> <p>Atas das reuniões do Comitê Gestor</p> <p>Atas das reuniões do Fórum Local</p> <p>Registros do desempenho escolar (nota e frequência)</p>
Fatores de contexto	<p>Fatores Negativos:</p> <p>Atraso no recebimento das bolsas auxílio para jovens, aumentando consideravelmente a evasão nos projetos.</p> <p>Ausência do curso de formação da equipe multidisciplinar para atuar nos projetos, resultando em falta de padronização e dificuldades na implementação dos projetos.</p>

Fonte: Pesquisa Avaliação dos projetos Protejo e Mulheres da Paz, Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG)/Senasp, 2014.

6 MACROPROCESSO DAS VULNERABILIDADES E VIOLÊNCIAS CONTRA MULHERES E JOVENS E AS AÇÕES E IMPACTOS DOS PROJETOS MULHERES DA PAZ E PROTEJO

Desde 2003 o Governo Federal propõe uma Política Nacional de Segurança Pública, que inclui na sua agenda a prevenção da violência e criminalidade como uma das áreas de atuação. As ações de prevenção ganharam importância principalmente com a reformulação da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, a qual ampliou a possibilidade de financiamento de ações municipais de prevenção à criminalidade (BRASIL, 2003).

Os Planos Nacionais de Segurança Pública, particularmente o segundo, ressaltam em suas diretrizes a prevenção (SOARES, 2007). No entanto, é em 2007, com o PRONASCI que o Governo Federal institui um plano nacional que prioriza tanto a repressão qualificada quanto a prevenção da violência, articulando políticas de segurança com ações de natureza social. O projeto busca atuar nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão. As ações do PRONASCI preveem três frentes de atuação: 1) territorial: atuando em regiões urbanas com altos índices de criminalidade; 2) etária: priorizando a juventude, particularmente jovens entre 15 e 24 anos, que vivem nas franjas da criminalidade ou já cometeram atos infracionais e, por fim 3) policial: por meio da formação e valorização das forças de segurança.

Neste sentido, a Lei 11.530 de 24/10/2007, que criou PRONASCI, instituiu quatro projetos: Reservista-Cidadão; Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo; Mulheres da Paz; e o Bolsa-Formação.

Nos termos dessa Lei, o Projeto Mulheres da Paz, conforme disposto em seu artigo 8º, “é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI”. A criação do Projeto Mulheres da Paz está alinhada a um modelo de intervenção social que vem conferindo grande centralidade na implementação das políticas públicas às mulheres; seja como clientes dos programas de transferência de renda, seja como operadoras de programas governamentais de base local, voltados para populações vulneráveis (MOLYNEUX, 2006; BORJ, FONTES, 2007; SORJ, GOMES, 2011).

Essa participação das mulheres nos programas sociais brasileiros incorpora várias concepções de identidade de gênero. Uma dessas identidades valoriza o modelo tradicional de família, visto como um pilar para a construção de redes de segurança para as famílias pobres. Neste caso, características

comumente associados às mulheres, por exemplo, as vocações para o cuidado e a agregação das famílias colocam-se como virtudes a serviço das políticas de distribuição de renda, enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade social. No caso da violência, os movimentos de mães contribuíram para o fortalecimento da ideia que associa mulheres, maternidade e não violência. Isto fomentou uma série de iniciativas governamentais e não governamentais de mobilização das mulheres para projetos e campanhas contra a violência, o desarmamento etc. O Projeto Mulheres da Paz, de partida, fundou-se na possibilidade de institucionalizar os movimentos de mães, atraindo-os para fortalecer as iniciativas governamentais de enfrentamento da criminalidade, prevenção da entrada de jovens no mundo do crime e promoção de uma cultura de paz.

Contudo, a Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM identificou na concepção inicial do projeto o fortalecimento da imagem “*naturalizadora*” de mães cuidadoras, a qual se opôs, defendendo que a iniciativa deveria promover o empoderamento das mulheres (SORJ, GOMES, 2011).

Parte dessas sugestões foi absorvida no texto final do Projeto que, no artigo 8º, da Lei 11.530, de 24/10/2007, agrega aos objetivos iniciais as alterações recomendadas pela SPM, explicitando no texto legal a tensão “mãe” versus “mulher”, como pode ser verificado a seguir:

O trabalho desenvolvido pelas Mulheres da Paz tem como foco:

I- a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra mulheres; e

II- a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social.(BRASIL, 2008).

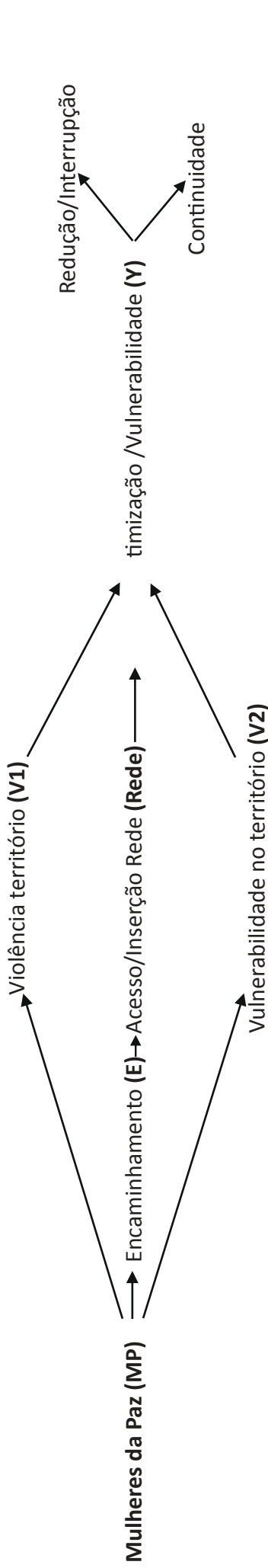
Este formato valoriza a presença das mulheres pobres no espaço público como forma de *empoderamento*. O que é essencial ao projeto de mudança das relações de gênero, que se inicia na transformação pessoal, passa pela vida familiar e expande para o território em que as mulheres vivem e atuam. Esta lógica orienta os cursos de capacitação do projeto que incorporam temas como violência familiar, sexualidade, direitos e liderança comunitária, valorização da autoestima e autodesenvolvimento. Contribuem assim, para a superação de modelos tradicionais de feminilidade e para a construção de uma nova subjetividade.

Este modelo fundado na ideia do *empoderamento* alinha-se a uma concepção de política pública que entende que a transformação ocorre por meio da mudança do indivíduo, a qual ocorre mais via capacitação do que pelas mudanças estruturais. Este modelo valoriza o protagonismo como “elo de conexão entre os níveis micro e macrosociais confere à atividade de educação/capacitação uma importância central no desenho do programa Mulheres da Paz” (SORJ, GOMES, 2011).

Assim, fundada nesta perspectiva, a implementação do projeto Mulheres da Paz deve ocorrer por meio da formação sociojurídica realizada com foco em: direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos, desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher, reeducação e valorização dos jovens e adolescentes e em colaboração com as ações desenvolvidas pelo Protejo, articulando-se com os Conselhos Tutelares. O projeto prevê a organização das Mulheres da Paz (MP) em grupos dentro do território atendido. Esses grupos devem se articular com os demais atores da rede de proteção social de forma a garantir o atendimento das reivindicações e necessidades mais prementes dos jovens da comunidade.

Apresentamos a seguir o macroprocesso das vulnerabilidades e violências contra mulheres e as ações e impactos do projeto Mulheres da Paz na sua prevenção e redução. Esse modelo ajuda a compreender a focalização das ações, do público-alvo e dos impactos do projeto (Fonte: Pesquisa Avaliação dos projetos Protejo e Mulheres da Paz, Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG)/Senasp, 2014).

Figura 1 – Macroprocesso das vulnerabilidades e violências contra mulheres e as ações e impactos do Mulheres da Paz na sua prevenção e redução



Mulheres da Paz (MP)

Contrapartida da Prefeitura
 Coordenação Local
 Equipe Multidisciplinar de Acompanhamento e Apoio
 Capacitação: Identidade/Sexualidade e Diversidades
 Capacitação: Mobilização Comunitária
 Capacitação: Democratização do Acesso à Justiça
 Capacitação: Resolução não Violenta de conflitos e Educação para uma cultura de Paz
 Capacitação: Lei Maria da Penha e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher
 Capacitação: Associativismo e Empreendedorismo / Informática Básica
 Bolsa Auxílio

Violência no território (V1)

Taxa violência física¹⁰ contra a mulher
 Violência sexual¹¹ contra a mulher
 Violência patrimonial¹² contra a mulher
 Violência moral¹³ contra a mulher
 Violência Psicológica¹⁴ contra a mulher
 Taxa de homicídios alta
 Taxa de homicídios de jovens alta

¹⁰ (Homicídio Doloso, Tentativa de Homicídio, Lesão Corporal Dolosa)

¹¹ (Estupro, Tentativa de Estupro)

¹² (Dano, Violação de Domicílio, Supressão de documento)

¹³ (Calúnia/ Difamação/Injúria)

¹⁴ (Ameaça, Constrangimento Ilegal)

Encaminhamento (E)

Encaminhamentos à Rede de Atendimento
 Encaminhamentos à Rede de Prevenção
 Encaminhamentos à Rede de Repressão
 Palestras, oficinas (Direitos Humanos, Cultura da Paz)
 Orientação sobre a Lei Maria da Penha

Acesso/Inserção Rede (Rede)

Inclusão escolar
 Inclusão cursos de formação
 Inclusão profissional
 Inclusão nos serviços de saúde
 Inclusão nos serviços da Rede de Prevenção
 Inclusão nos serviços da Rede de Repressão/
 Responsabilização

Vulnerabilidade no território (V2)

Baixa mobilização comunitária
 Resolução violenta de conflitos
 Desconhecimento da rede de atendimento, de prevenção e de responsabilização
 Baixo acesso / inserção a rede de atendimento, de prevenção e de responsabilização
 Déficit escolar
 Déficit de formação profissional
 Elevado desemprego / subemprego

No que diz respeito ao Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo, a Lei 11.530/2007 determina que ele destina-se:

À formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI.

§ 1o O trabalho desenvolvido pelo Protejo terá duração de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, e tem como foco a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem a resgatar a autoestima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para sua inclusão em uma vida saudável.

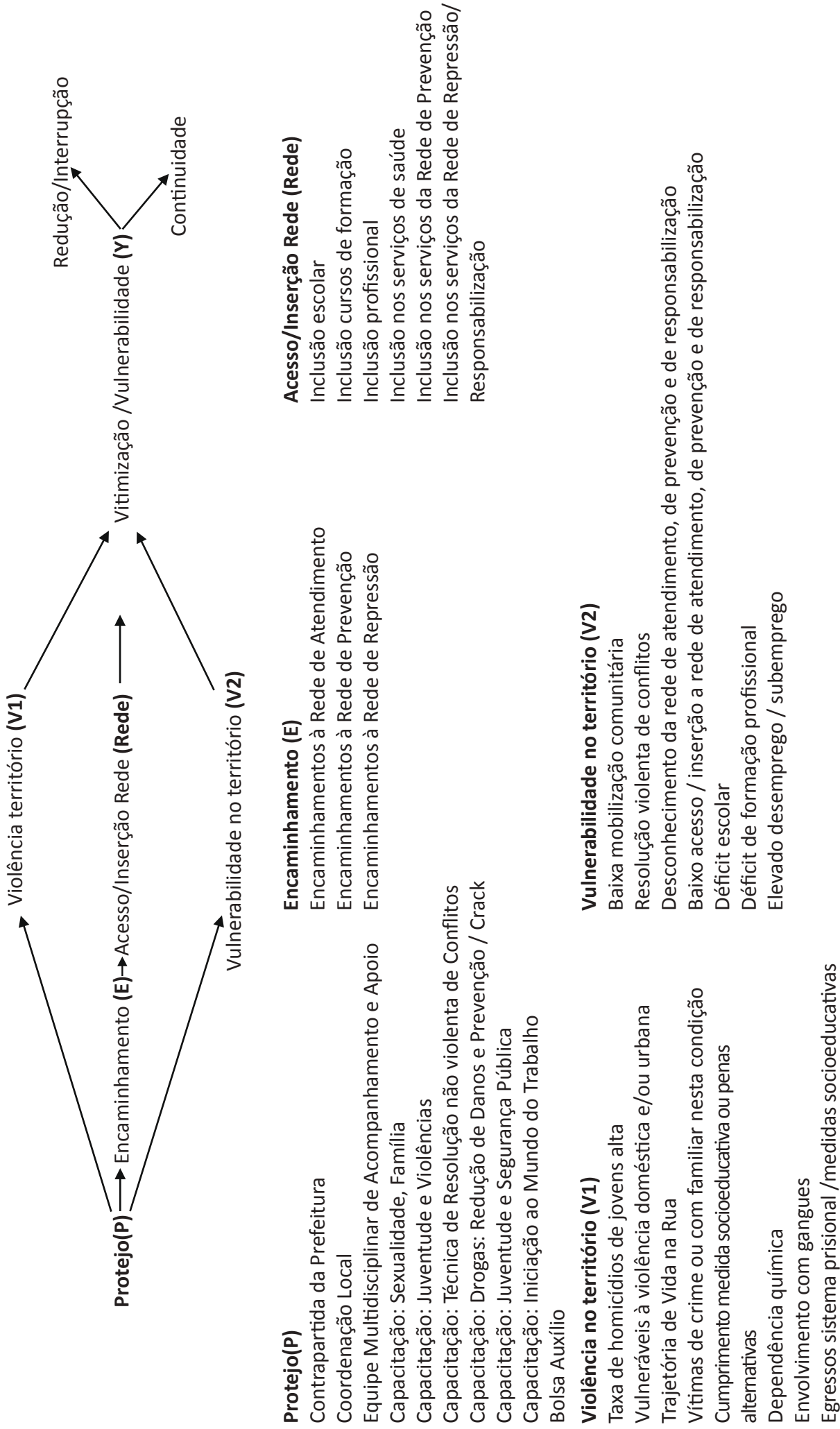
§ 2o A implementação do Protejo dar-se-á por meio da identificação dos jovens e adolescentes participantes, sua inclusão em práticas esportivas, culturais e educacionais e formação sociojurídica realizada por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, no combate à violência e à criminalidade, na temática juvenil, bem como em atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem. (BRASIL, 2008)

O Protejo está voltado para jovens de 15 a 24 anos que tenham sido vítimas de criminalidade, estejam em situação de risco ou vulnerabilidade familiar e social, sejam egressos do sistema prisional ou estejam cumprindo medidas socioeducativas ou em situação de rua. O objetivo é reintegrá-los à comunidade com ações que previnam a violência e incentivem a prática da cultura da paz. O projeto seleciona e acompanha esses jovens no desenvolvimento de seus percursos formativos voltados para a promoção da cidadania, direitos humanos, qualificação profissional e inclusão social. Dessa forma, busca a prevenção da violência, da criminalidade e do envolvimento com drogas, além de aumento da autoestima dos jovens.

De uma forma geral, o percurso inclui temas como: formação cidadã e sociojurídica, violências, resolução pacífica de conflitos, ampliação do letramento, educação ambiental e sustentabilidade, sexualidade, autoestima, informática e tecnologia, prevenção à drogadição, introdução ao mundo do trabalho, além de atividades culturais e esportivas.

Apresentamos a seguir o macroprocesso das vulnerabilidades e violências contra jovens e as ações e impactos do projeto Protejo na sua prevenção e redução. Esse modelo ajuda a compreender a focalização das ações, do público-alvo e dos impactos do projeto.

Figura 2 – Macroprocesso das vulnerabilidades e violências contra jovens e as ações e impactos do Protejo na sua prevenção e redução



Fonte: Pesquisa Avaliação dos projetos Protejo e Mulheres da Paz, Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG)/Senasp, 2014.

7 CONTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO PARA A FOCALIZAÇÃO E EFICIÊNCIA DOS RESULTADOS DOS PROJETOS MULHERES DA PAZ E DO PROTEJO

As ações e intervenções de prevenção à violência de gênero, à violência juvenil e ao envolvimento dos jovens com as drogas, implementadas pelos projetos Mulheres da Paz e Protejo em inúmeras cidades e estados do país, ainda não possuem uma história contada em números. Isto se deve ao fato de se tratar de uma política em construção. Assim, comparações e avaliações do desempenho e do impacto dos projetos Mulheres da Paz e Protejo entre as cidades do Brasil são raras. A principal dificuldade para que isso aconteça é a escassez de dados sobre as diferentes modalidades de violência contra as mulheres e jovens e dos encaminhamentos realizados. Ainda não foram instituídos indicadores para comparar o desempenho dos projetos entre os municípios e ajudar na compreensão das diferenças (contrapartida das prefeituras, gestão, equipe técnica, recursos, etc.) entre os projetos e as cidades.

Os estudos e pesquisas nacionais sobre os projetos Mulheres da Paz e Protejo citados anteriormente não abordam a relevância do uso de indicadores de desempenho, eles focam na análise das demandas, dificuldades e conflitos dos profissionais, das mulheres atendidas e dos jovens. Os registros disponíveis nos projetos são de natureza administrativa (Seleção e Capacitação da equipe multidisciplinar contratada; Periodicidade das reuniões de planejamento da equipe local; Espaço físico; Equipamentos permanentes; Público Prioritário Mulheres da Paz; Público Prioritário Jovens; Desenvolvimento do Projeto e Relatório Físico-Financeiro), para a produção de relatórios trimestrais para o Ministério da Justiça. As entrevistas realizadas com os gestores e a equipe técnica dos projetos destacam que esses registros não permitem o monitoramento do desempenho e a avaliação do impacto dos projetos Mulheres da Paz e Protejo.

Há um consenso nas pesquisas e avaliações internacionais de que as políticas públicas de enfrentamento às violências contra mulheres, adolescentes e jovens devem se basear em evidências e não em ideologias. O papel dos gestores e profissionais das políticas públicas de prevenção é promover o uso mais eficiente dos recursos e contribuir para a consecução dos objetivos centrais da política de prevenção e redução dessas violências. Objetivos que devem ser alcançados através do protagonismo social das mulheres e jovens beneficiários, com inserção educacional, profissional e elevação do nível de coesão social das comunidades. Neste contexto, os gestores e profissionais das políticas públicas que atendem essa população precisam realizar revisões significativas de suas estratégias e intervenções de enfrentamento às violências contra mulheres, adolescentes e jovens, pois somente assim poderão fazer o uso mais eficiente dos recursos e atingir os objetivos estabelecidos.

Nosso propósito é, a partir da análise das entrevistas e grupos focais realizados com os gestores, equipe técnica, jovens e mulheres atendidas nos projetos Mulheres da Paz e Protejo, nos municípios de Uberaba (MG), São Bernardo do Campo (SP), Canoas e São Leopoldo (RS), forjar uma estratégia de longo prazo para a sistematização de bases de dados do Mulheres da Paz e do Protejo, com o objetivo de monitorar o desempenho, tanto das ações e recursos implementados, quanto dos encaminhamentos e impactos dos respectivos projetos. A consolidação de um sistema de indicadores de monitoramento e desempenho dos projetos Mulheres da Paz e do Protejo é o primeiro passo, embora o mais crítico, para o empoderamento tanto dos gestores e profissionais da equipe multidisciplinar quanto do público-alvo (mulheres e jovens). As futuras inovações na prestação do atendimento, na inserção das mulheres e jovens na rede de atendimento, prevenção e repressão à violência doméstica e urbana, dependem de um sistema de indicadores que monitore e oriente o Governo Federal, as prefeituras e os gestores dos projetos.

Nosso objetivo é contribuir para o alinhamento da prática dos gestores e profissionais às Diretrizes Nacionais dos Projetos Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo (2013).

Longe de ser uma característica exclusiva do Mulheres da Paz e do Protejo, os problemas de dados e informações na segurança pública e na justiça criminal, tais como subnotificação, dados precários, dispersos e de difícil comparação temporal e espacial, são uma constante no Brasil (COELHO, 1978; PAIXÃO, 1983; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1988; KAHN, 2000; BEATO 2005).

Há na literatura internacional de avaliação de políticas públicas de prevenção do crime e da violência, um esforço para a construção e a aplicação de indicadores para medir progressos e avaliar os impactos dos projetos implementados (MACKENZIE, 1998; KEILITZ, 2000; VERAINSTITUTE OF JUSTICE, 2003; UNITED NATIONS, 2006). Quando gestores e profissionais das organizações de prevenção e redução da violência dispõem de indicadores de desempenho e impacto, a eficiência no atendimento às vítimas e na prevenção de violações e novas vitimizações aumenta significativamente (UNITED NATIONS, 2006).

Entretanto, a escolha de indicadores apropriados não pode ser feita sem a consideração das características específicas do contexto de intervenção e dos projetos implementados (BANCO MUNDIAL, 2003). Um indicador é uma medida que permite quantificar e qualificar o sucesso alcançado e ajuda a responder à pergunta se está havendo progresso e de quanto, na obtenção de determinado objetivo. O indicador constitui uma instância central do processo de avaliação. Ele oferece uma maneira de medir e apresentar informações que revelam se práticas estão sendo implementadas, se determinados padrões estão sendo cumpridos e constitui uma medida estatística direta e válida que monitora níveis e mudanças ao longo do tempo referente a um interesse social fundamental. Os indicadores vão de encontro às exigências dos financiadores que precisam mensurar os resultados dos investimentos do público beneficiado e da sociedade que cobram transparência na gestão de recursos públicos (BANCO MUNDIAL, 2003, CALSING, s/d).

Os indicadores não são elaborados para oferecer informações completas sobre todos os aspectos possíveis dos projetos de prevenção e redução da violência. Não há uma única fonte de dados que considere a totalidade das ações e intervenções de projetos tão complexos, como é o caso dos projetos Mulheres da Paz e do Protejo. Uma saída para enfrentar essa complexidade é utilizar várias fontes de dados, suprimindo suas deficiências através da complementaridade, consistência e busca de convergência. Cada fonte tem seus limites e alcances, todas estão sujeitas a críticas e correções, e sua utilidade ou não depende daquilo que se está procurando explicar.

Propomos a construção de uma série de 31 (trinta e um) indicadores para o monitoramento do desempenho e avaliação do impacto dos projetos Mulheres da Paz e o Protejo, desenvolvidos a partir das Diretrizes Nacionais dos Projetos Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) e dos marcos legais dos projetos: a Lei nº 11.530/2007 e o Decreto nº 6.490/2008. Nosso intuito é que os produtos desta pesquisa representem um conjunto de ferramentas metodológicas e conceituais para a produção de diagnósticos, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Propomos, assim, a construção de um rol de dezesseis (16) indicadores para o monitoramento do desempenho e avaliação do impacto do projeto Mulheres da Paz: (1) Famílias mapeadas; (2) Mulheres mapeadas por tipo de violência; (3) Famílias / Mulheres visitadas; (4) Palestras e oficinas; (5) Orientação sobre Lei Maria da Penha; (6) Encaminhamentos à Rede de Atendimento; (7) Encaminhamentos à Rede de Prevenção; (8) Encaminhamentos à Rede de Repressão / Responsabilização; (9) Acompanhamento dos encaminhamentos; (10) Inserção Educacional; (11) Inserção Profissional; (12) Integração Mulheres Paz e Protejo; (13) Encaminhamentos para Protejo; (14) Evasão; (15) Vitimização de Mulheres no território; (16) Óbitos de Mulheres no território.

Propomos, ainda, a construção de um rol de quinze (15) indicadores para o monitoramento do desempenho e avaliação do impacto do projeto Protejo: (1) Jovens mapeados vulneráveis à violência doméstica e/ou urbana; (2) Jovens mapeados em situação de morador de rua; (3) Jovens mapeados vítimas de crime ou com familiar nesta condição; (4) Jovens mapeados em cumprimento de medidas socioeducativas ou de penas alternativas; (5) Jovens mapeados egressos do sistema prisional ou de medidas socioeducativas; (6) Jovens visitados; (7) Encaminhamentos à Rede de Atendimento; (8) Encaminhamentos à Rede de Prevenção; (9) Encaminhamentos à Rede de Repressão/Responsabilização; (10) Inserção Educacional; (11) Inserção Profissional; (12) Integração Mulheres Paz e Protejo (13) Evasão; (14) Vitimização de Jovens no território; (15) Óbitos de Jovens no território.

Todos os indicadores foram escolhidos por sua viabilidade de medição e porque realizar tal mensuração é relevante para os gestores e profissionais responsáveis pelos projetos de prevenção à violência de gênero, à violência juvenil e ao envolvimento dos jovens com as drogas no sentido de avaliarem o funcionamento, os avanços e os limites das suas ações e intervenções.

Quadro 3 – Matriz de Indicadores de Desempenho do projeto Mulheres da Paz

Indicador	O que mede	Relevância	Como medir	Onde coletar
Famílias mapeadas	Número de famílias mapeadas no território por tipo de situação de conflito e vulnerabilidade social	Levantamento e dimensionamento do público-alvo e das suas demandas	Número de famílias mapeadas / total de famílias do território	Coordenação Local
Mulheres mapeadas por tipo de violência ¹⁵	Número de famílias mapeadas no território por tipo de situação de conflito e vulnerabilidade social	Levantamento e dimensionamento do público-alvo e das suas demandas	Número casos por tipo de violência / total de mulheres mapeadas no território	Coordenação Local
Famílias/ Mulheres visitadas	Número de mulheres visitadas por tipo de situação de conflito e vulnerabilidade social	Levantamento e dimensionamento detalhado do público-alvo e das suas demandas específicas	Número de mulheres/famílias visitadas /mulheres/ famílias mapeadas	Coordenação Local
Palestras e oficinas	Número de palestras, oficinas ou troca de experiências que promovam práticas de direitos humanos, de proteção da vida e estimulem a cultura da paz	Apresentação ao público-alvo de temas relevantes do projeto	Número de participantes / total de famílias visitadas	Coordenação Local
Orientação sobre a Lei Maria da Penha	Número de mulheres vítimas de violência orientadas sobre a proteção da Lei Maria da Penha	Apresentação ao público-alvo de temas relevantes do projeto	Número de mulheres vítimas orientadas / total de mulheres vítimas mapeadas	Coordenação Local
Encaminhamentos a Rede de Atendimento	Número de mulheres encaminhadas a Rede de Atendimento	Atendimento e encaminhamento das demandas das mulheres	Número de encaminhadas à Rede de Atendimento./total de mulheres mapeadas	Coordenação Local
Encaminhamentos à Rede de Prevenção	Número de mulheres encaminhadas à Rede de Prevenção	Atendimento e encaminhamento das demandas das mulheres	Número de encaminhadas à Rede de Prevenção/total de mulheres mapeadas	Coordenação Local
Encaminhamentos à Rede de Repressão/ Responsabilização	Número de mulheres encaminhadas à Rede de Repressão/ Responsabilização	Atendimento e encaminhamento das demandas das mulheres	Número de encaminhadas à Rede de Repressão/total de mulheres mapeadas	Coordenação Local
Acompanhamento dos encaminhamentos	Número de famílias acompanhadas após o encaminhamento à rede de Atendimento, Prevenção e Repressão / Responsabilização	Acompanhamento dos desdobramentos e resultados das mulheres encaminhadas	Número mulheres e famílias acompanhadas / total de encaminhadas	Coordenação Local
Inserção Educacional	Número de mulheres que retomaram os estudos	A inserção educacional é fundamental para o empoderamento e autonomia das mulheres	Número mulheres voltaram a estudar / total de mulheres encaminhadas	Coordenação Local
Inserção Profissional	Número de mulheres que ingressaram no mercado de trabalho	A inserção no mercado de trabalho é fundamental para o empoderamento e autonomia das mulheres	Número mulheres trabalhando/ total de mulheres encaminhadas	Coordenação Local
Integração Mulheres Paz e Proteção	Número de atividades e ações integradas entre participantes do Mulheres da Paz e do Proteção	A Diretriz e o marco legal dos projetos priorizam a abordagem integrada e conjunta dos projetos	Número de atividades integradas / total de atividades do Mulheres da Paz	Coordenação Local
Encaminhamentos para Proteção	Número de jovens do território, por tipo de demanda, encaminhados ao Proteção durante a fase de atuação das mulheres	A Diretriz e o marco legal dos projetos priorizam a abordagem integrada e conjunta dos projetos	Número de jovens encaminhados / total de jovens no território	Coordenação Mulheres da Paz / Proteção
Evasão	Número de mulheres que abandonaram o projeto	Para o monitoramento do projeto é fundamental mensurar o grau de adesão das mulheres	Número de mulheres que abandonaram / total de mulheres capacitadas	Coordenação Mulheres da Paz / Proteção
Vitimização de Mulheres no território	Número de mulheres vítimas de violência (física, sexual, psicológica, econômica, tortura) num período de 12 meses.	A incidência e magnitude da vitimização das mulheres é crucial para avaliar a eficiência das políticas públicas destinadas a este público	Número de mulheres vítimas / pelo total de mulheres do território	Polícia Civil Secretária Mun. Saúde
Óbitos de Mulheres no território	Número de óbitos (homicídio, doenças pré-existentes, suicídio) de mulheres num período de 12 meses	A incidência e magnitude de óbitos das mulheres é crucial para avaliar a eficiência das políticas públicas destinadas a este público	Número de óbitos de mulheres / total de mulheres do território	Polícia Civil Secretária Mun. Saúde

Fonte: Pesquisa Avaliação dos projetos Proteção e Mulheres da Paz, Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG)/Senasp, 2014.

¹⁵ Violência Física (Homicídio Doloso, Tentativa de Homicídio, Lesão Corporal Dolosa); Violência Sexual (Estupro, Tentativa de Estupro); Violência Patrimonial (Dano, Violação de Domicílio, Supressão de documento); Violência Moral (Calúnia/ Difamação/Injúria); Violência Psicológica (Ameaça, Constrangimento Ilegal)

Quadro 4 – Matriz de Indicadores de Desempenho do projeto Protejo

Indicador	O que mede	Relevância	Como medir	Onde coletar
Jovens mapeados vulneráveis à violência doméstica e/ou urbana	Número de Adolescentes e Jovens mapeados no território vulneráveis à violência doméstica e/ou urbana	Levantamento e dimensionamento do público-alvo e das suas demandas	Como medir	Coordenação Local
Jovens mapeados em situação de morador de rua	Número de Adolescentes e Jovens mapeados no território em situação de morador de rua	Levantamento e dimensionamento do público-alvo e das suas demandas	Número de jovens / total de jovens no território	Coordenação Local
Jovens mapeados vítimas de crime ou com familiar nesta condição	Número de Adolescentes e Jovens mapeados no território vítimas de criminalidade ou com familiar nesta condição	Levantamento e dimensionamento do público-alvo e das suas demandas	Número de jovens em situação de rua / total de jovens no território	Coordenação Local
Jovens mapeados em cumprimento de medidas socioeducativas ou de penas alternativas	Número de Adolescentes e Jovens mapeados no território em cumprimento de medidas socioeducativas (MSE) ou de penas alternativas (PA)	Levantamento e dimensionamento do público-alvo e das suas demandas	Número de jovens em situação de crime ou com familiar nesta situação / total de jovens no território	Coordenação Local
Jovens mapeados egressos ou cumprindo sistema prisional / medidas socioeducativas	Número de Adolescentes e Jovens mapeados no território egressos do sistema prisional (SP) ou de medidas socioeducativas	Levantamento e dimensionamento do público-alvo e das suas demandas	Número de jovens cumprindo M.S.E. ou P.A. / total de jovens no território	Coordenação Local
Jovens visitados (busca ativa)	Número de jovens visitados por tipo de situação de conflito e vulnerabilidade social	Levantamento e dimensionamento detalhado do público-alvo e das suas demandas específicas	Número de jovens Egressos ou no S.P. ou M.S.E. / total de jovens no território	Coordenação Local
Encaminhamentos à Rede de Atendimento	Número de jovens encaminhados à Rede de Atendimento	Atendimento e encaminhamento das demandas dos jovens	Número jovens visitados / total de jovens mapeados	Coordenação Local
Encaminhamentos à Rede de Prevenção	Número de jovens encaminhados à Rede de Prevenção	Atendimento e encaminhamento das demandas dos jovens	Número de jovens encaminhados à Rede de Atendimento / total de jovens visitados	Coordenação Local
Encaminhamentos à Rede de Repressão/ Responsabilização	Número de jovens encaminhados à Rede de Repressão/ Responsabilização	Atendimento e encaminhamento das demandas dos jovens	Número de jovens encaminhados a Rede de Prevenção / total de jovens visitados	Coordenação Local
Inserção Educacional	Número de jovens que retomaram os estudos	A inserção educacional é fundamental para a superação da vulnerabilidade dos jovens	Número de jovens encaminhados a Rede de Repressão / total de jovens visitados	Coordenação Local
Inserção Profissional	Número de jovens que ingressaram no mercado de trabalho	A inserção no mercado de trabalho é fundamental para a superação da vulnerabilidade dos jovens	Número de jovens voltaram a estudar / total de jovens encaminhados ao sistema educacional	Coordenação Local
Integração Mulheres Paz e Protejo	Número de atividades e ações integradas entre participantes do Protejo e dos projetos Mulheres da Paz	A Diretriz e o marco legal dos projetos prioriza a abordagem integrada e conjunta dos projetos	Número de jovens trabalhando / total de jovens encaminhados para trabalho	Coordenação Mulheres da Paz/ Protejo
Evasão	Número de Adolescentes e Jovens que abandonaram o projeto	Para o monitoramento do projeto é fundamental mensurar o grau de adesão dos Adolescentes e Jovens	Número de atividades e ações integradas / total de atividades e ações do Protejo	Coordenação Local
Vitimização de Jovens no território	Número de jovens vítimas de violência (física, sexual, psicológica, econômica, tortura) num período de 12 meses	Vitimização de jovens levanta sérias preocupações quanto à proteção e a eficiência das políticas públicas destinadas a este público.	Número de jovens que abandonaram / total de inscritos	Polícia Civil
Óbitos de jovens no território	Número de óbitos (homicídio, doenças pré-existentes, suicídio) de jovens num período de 12 meses	Mortes de jovens levanta sérias preocupações quanto à proteção e a eficiência das políticas públicas destinadas a este público.	Número de Jovens vítimas / total de jovens no território	Secretaria Mun. Saúde

Fonte: Pesquisa Avaliação dos projetos Protejo e Mulheres da Paz, Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFGM)/Senasp, 2014.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação é não somente um instrumento de gestão, mas também uma maneira de medir o desempenho dos projetos públicos, estabelecer parâmetros para a prestação de contas dos agentes públicos, aprimorar a própria política e responsabilizar os agentes governamentais por descumprimentos de regras ou irregularidade dos gastos. Assim, levando-se em consideração o contexto apresentado, os governos passaram a criar sistemas de avaliação de políticas públicas (LANCE, GUILKEY, HATTORI & ANGELES, 2014). A criação desses instrumentos exige, conseqüentemente, a mensuração de indicadores sociais que sejam capazes de acompanhar a evolução das demandas sociais complexas e, ao mesmo tempo, mensurar a efetividade do programa ou projeto a ser estudado.

É neste contexto que a avaliação de políticas públicas e a utilização de indicadores sociais tornam-se importantes para mensurar o desempenho dos governos, aprimorar as políticas públicas executadas, sanar possíveis erros e desvios do planejamento, subsidiar tomadas de decisões e divulgar as informações das ações políticas aos cidadãos. É importante ressaltar que a divulgação de informações e resultados de forma clara constitui etapa indispensável do processo de prestação de contas e de responsabilização dos servidores públicos.

A partir da utilização de indicadores de desempenho e impacto dos projetos Mulheres da Paz e do Protejo e de seu monitoramento contínuo e avaliação sistemática, as políticas públicas podem ser executadas de maneira mais eficiente, a participação da população é garantida, juntamente com o aprimoramento democrático desta política. Todos esses fatores contribuem para a otimização dos gastos públicos, maior qualidade no atendimento, diminuição dos riscos e das incertezas ao longo do processo e continuidade das ações governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina**. Latin America and Caribbean Region, LCSFP, 2003.

BEZERRA, Cláudia de M. **Protagonismo Feminino na Prevenção da Violência: O Projeto Mulheres da Paz (Pronasci/MJ) no Estado do Rio de Janeiro**. Fazendo Gênero Diásporas, Diversidades, Deslocamentos, 23 a 26 de agosto de 2010.

BEATO, C. *et al.* **Atlas da Criminalidade e Violência de Belo Horizonte**. CRISP, 2005.

BOURDIEU, P. **Espírito de Estado: Gênese e estrutura do campo burocrático**. In: Razões práticas. Campinas: Papyrus, 1996.

BRASIL. **Lei n. 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências, como instituir pelo Decreto nº 6.490/2008 o Projeto Mulheres da Paz e o Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo).

BRASIL. **Lei n. 10.201**, de 14 de fevereiro de 2003. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública.

CALSING, E.F. **A construção de indicadores para medição do impacto social**, s/d (Disponível em: www.sesirs.org.br/conferencia/.../anais/.../eliseu_calsing_construcao.doc. Acessado em 27/10/2014).

COELHO, Edmundo C. **A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade**. Revista de Administração Pública. 12:2, abril-junho, 1978.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 35ª EDIÇÃO. 2012. Biblioteca digital. Câmara dos Deputados.

CRISP. **Atualização do Diagnóstico Qualitativo das Condições Socioeconômicas e Padrões e Criminalidade do Palmital/ Santa Luzia**. 2010, BH.

ESTIVALET, Anelise G. **Mulheres, política e violência no Cotidiano: reflexões acerca do Projeto Mulheres da Paz em Porto Alegre**. GT11- Gênero, desigualdades e cidadania. (Disponível em: http://actacentifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT11/GT11_GregisEstilavesA.pdf. Acessado em 28/10/2014)

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)**, Ano 7, 2013, SP.

FJP. Fundação João Pinheiro. Indicadores, Sociais de Criminalidade. Trabalho elaborado de acordo com o convênio SG nº 033/ entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Ministério da Justiça - Programa Ruas em Paz. 1988.

GONÇALVES, Danyelle N. **Cuidar da Comunidade: a atuação das Mulheres Promotoras da Paz**. Departamento de Ciências Sociais de Universidade Federal de Ceará (UFC). (Disponível em: http://actacentifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT11/GT11_GoncalvesD.pdf. Acessado em 28/10/2014)

GONÇALVES, Ligia M. D. **Governança e Territorialidade na Gestão do Programa Cidade de Paz de São Bernardo do Campo**. VIII Encontro da ANDHEP – Políticas Públicas para a Segurança Pública e

Direitos Humanos 28 a 30 de abril de 2014, USP, São Paulo, SP.

GUSFIELD, J. **The Culture of public problems**. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil**. GARCIA, Leila Posenato; FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; SILVA, Gabriela Drummond Marques da; HOFELMANN, Doroteia Aparecida. 2013.

KAHN, Túlio. **Medindo a criminalidade: um panorama dos principais métodos e projetos existentes**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (IPEA) 2000.

KEILITZ, Ingo. Standards and Measures of Court Performance. In: **Measurement and Analysis of Crime and Justice**, Vol. 4. Washington, DC, Criminal Justice, US Department of Justice, OJP. 2000.

LANCE, P; GUILKEY, D.; HATTORY, A. and ANGELES G. **How do we know if a program made a difference? A guide to statistical methods for program impact evaluation**. Chapel Hill, North Carolina: MEASURE Evaluation, 2014.

MACHADO, Brena O'D. S. da R; SILVA, Thamires de L. **Mulheres da paz: um estudo de caso sobre as noções de empoderamento no contexto do investimento social**. Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.7-19, junho. 2014.

MACKENZIE, Doris L. **Criminal Justice and Crime Prevention” In: Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising: A Report to the United States Congress**. SHERMAN, L.W.; GOTTFREDSON, D. ; ECK, J. *et all*. National Institute of Justice, 1998.

MANTOVANI, Paulina C; SILVA, Edivânia R. **Educação e Direitos Humanos: Ações Afirmativas das Mulheres da Paz**. ÁGORA Revista Eletrônica Ano VIII nº 16 Jun/2013 ISSN 1809 4589 P. 43 – 52.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **PRONASCI em números**. Disponível em:
<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3FD1029CITEMID269C7E2FFDB6484EA4276428154399B9PTBRNN.htm>.
Acesso em: 15/12/2012. Acesso em: 15/12/2012

MELLO, R. **Relatório Descritivo do Projeto Protejo no Complexo da Maré**. Rio de Janeiro - RJ, 2009/2010. 46p, 2010.

MOLYNEUX, M. **Mothers at the Service of the new poverty agenda: progress/oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Program**. *Social Politics and Administration*, 40/4, p. 429-40, 2006.

OLIVEIRA J.; PEREIRA N.; CAMARO A.; BAENINGER, R. **Evolução e Características da População Jovem no Brasil**. In: *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998.

OTA, Maria E.; BASSANI, João C. B.; ALT, Guido J. R.; SOBOTTKA, Emil A. **Reconhecimento e cidadania no projeto “Mulheres da Paz”**. XII Salão de Iniciação Científica – FFCH, PUCRS, 3 a 7 de outubro de 2011.

PAIXÃO, A. L. **Crime, desvio e sociologia**. 1983. mimeo.

RIOS, Verônica S. da C.; CERQUEIRA, M.; ALVES, Pedro A.; COLOMBO, Daniel G. **As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e**

Mulheres da Paz. Revista do Serviço Público Brasília 61 (4): 345-370 Out/Dez 2010.

ROCHA, Fabiana dos S. & TAVARES, Márcia S. **Projeto Mulheres da Paz: uma mirada de gênero.** R. Pol. Públ., São Luís, v. 18, n. 1, p. 293-305, jan./jun. 2014.

SANTOS, Mariana C. S. **Segurança Pública para quem(m)? Uma Análise da Implementação do PRONASCI em duas cidades gaúchas.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS, 2013.

SANTOS, Simone. **Polícia Preventiva: Avaliação do processo de implementação do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco no aglomerado Palmital em Santa Luiza – Minas Gerais.** [tese de doutorado]. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

SENAD. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. **Documento brasileiro sobre drogas.** Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, IME/USP; ORG. DUARTE, Paulina do C. A. V.; STEMPLIUK, Vladimir de A.; BARROSO, Lúcia, P. Brasília: SENAD, 2010.

SENTO-SÉ, João T. **Prevenção ao Crime e Teoria Social.** Lua Nova. São Paulo, 83:9-40, 2011.

SILVEIRA, Andrea M. **Prevenindo homicídios: avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras [tese de doutorado].** Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SILVEIRA, Andrea M. PEIXOTO, B. T. **Manual de Avaliação de Programas de Prevenção a Violência.** Brasília: OPAS, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **The National Public Security Policy: background, dilemmas and perspectives.** *Estud. av.[online]*. 2007, vol.21, n.61, pp. 77-97. ISSN 0103-4014.

SORJ, Bila; GOMES, Carla. **O gênero da “nova cidadania”: o programa mulheres da paz.** *Sociologia&Antropologia*, v.01.02: 147 – 164, 2011.

UNDOC. **Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data.** United Nations Office on Drugs and Crime, Viena, 2014.

UNITED NATIONS. **United Nations Office on Drugs and Crime. Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators.** Nova York: United Nations and Unicef, 2006.

VERA INSTITUTE OF JUSTICE. **Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector.** Nova York: Vera Institute of Justice, 2003. Disponível no web-site do Vera Institute of Justice (www.vera.org).

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violência: Os Jovens de Brasil.** Flacso, RJ, 2014.

6

PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS E IMAGEM DA POLÍCIA: QUAL É O PROPÓSITO DO PROERD?¹

Tânia Pinc²
Patrícia Nogueira Pröglhöf³
Caio Valiengo Becsi⁴

RESUMO

O artigo apresenta análise sobre o Programa Educacional de Resistência às Drogas – Proerd, no Brasil, com ênfase em seu objetivo e levando em conta a percepção dos atores-chave: família, escola e polícia militar. Os resultados da pesquisa sugerem que o Proerd, como política de prevenção ao uso de drogas, pode não estar beneficiando os alunos no sentido de os manterem longe das drogas, mas tem atendido aos interesses dos diversos públicos envolvidos no programa.

Palavras-chave: Proerd. Drogas. Polícia militar. Burocrata do nível de rua.

ABSTRACT

The paper presents analysis of the implementation of the Drug Abuse Resistance Education Program – DARE in Brazil (Proerd in Portuguese), with emphasis on its goal and taking into account the perception of key actors: family, school and military police. The results of this research suggest that the Proerd, as a prevention policy, may not be benefiting the students in order to keep them away from drugs, but meets the interests of the various stakeholders involved in the program.

Keywords: Proerd. Drugs. Military police. Street level bureaucrat.

¹ Este artigo é derivado de pesquisa referente à área temática A.3. Diagnóstico do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD, realizada pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (CEAPG/FGV), no âmbito do Projeto BRA/04/029: Pensando a Segurança, implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ) em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A pesquisa foi coordenada pelo Prof. Dr. Francisco Fonseca e a equipe de pesquisadores composta por Tânia Pinc, Patrícia de O. Nogueira Pröglhöf, Caio Valiengo Becsi, Cláudio Dantas Monteiro, Juliana Gomes de Souza e Clara Etienne e Silva Areguy. O presente artigo foi revisado pelo Prof. Dr. Francisco Fonseca.

² Doutora em Ciência Política – Universidade de São Paulo.

³ Mestranda em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas.

⁴ Mestrando em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a implementação do Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd) por policiais militares em escolas das redes pública e privada de ensino, com ênfase no objetivo do programa e levando em conta a percepção de membros da Polícia Militar (PM), da escola e da família.

O Proerd é a versão brasileira do programa estadunidense Drug Abuse Resistance Education Program (DARE), criado em 1983 por Daryl Gates, chefe do departamento de polícia de Los Angeles. Atualmente, é o programa de prevenção ao uso de drogas mais popular dos Estados Unidos, implementado em mais de 70% dos distritos escolares – e presente em outros 49 países do mundo. As principais características do programa são a) a metodologia, desenvolvida por especialistas; e b) o professor, que é um policial uniformizado. A coordenação, dentro e fora dos Estados Unidos, é feita pelo DARE America, uma organização não governamental que mantém os direitos autorais do programa⁵.

No Brasil, o DARE, traduzido como Proerd, foi introduzido inicialmente no Rio de Janeiro pela PM, em 1992. No ano seguinte, foi difundido para o estado de São Paulo e atualmente é desenvolvido pelas polícias militares das 27 unidades federativas (UF). A coordenação é centralizada no Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG-PM/CBM).

Do ponto de vista da política pública, as ações desenvolvidas no nível estadual de governo são formuladas pelo DARE America; adaptadas para a realidade brasileira e gerenciadas pelas polícias militares; e implementadas pelo policial professor, que na maior parte das vezes é um PM de mais baixa patente.

Em sua origem (DARE), essa política é formulada com vistas a ensinar habilidades que ajudem crianças e adolescentes a evitar o envolvimento com drogas. Contudo, evidências indicam que existe um propósito adicional perseguido no Brasil: a aproximação entre a polícia e o público⁶ e a consequente melhora na imagem da instituição.

Como será apresentado ao longo do artigo, os resultados dessa pesquisa indicam que membros da escola e da família têm elevada aceitação ao programa. Da mesma forma, os policiais militares que trabalham como coordenadores e instrutores Proerd⁷ apresentam satisfação elevada nas tarefas que desempenham. Por um lado, é pouco comum o público em geral avaliar tão bem a Polícia Militar⁸. Por outro, é raro encontrar entre os policiais níveis tão altos de satisfação com o trabalho⁹.

Indaga-se assim: como o desempenho de uma organização policial pode ser tão bem avaliado pelo trabalho em um ambiente como a sala de aula, que é tão díspar do cenário principal do policiamento (a rua)? Por que esse profissional encontra elevada satisfação no papel híbrido de policial professor desempenhado no contexto escolar?

⁵ As informações sobre o Programa DARE foram coletadas da home page do programa, indicada nas referências bibliográficas.

⁶ A atitude do aluno em relação à polícia é um dos indicadores empregados para avaliar o programa nos estudos sobre o DARE; contudo, essa relação não representa o foco central do programa.

⁷ Instrutor Proerd é o policial militar que ministra as aulas do programa aos alunos, que neste artigo será tratado como policial professor.

⁸ Sobre o tema da avaliação do trabalho policial pela população, destacamos o Índice de Confiança na Justiça (FBSP, 2014), pesquisa de abrangência nacional feita pela Fundação Getúlio Vargas que, entre outros elementos, mensura o grau de satisfação da população com os serviços prestados pelas instituições policiais. No mais recente relatório publicado (Ano 5), 62% dos entrevistados que afirmaram já ter acionado as polícias revelam-se um pouco ou muito insatisfeitos com a resposta oferecida pela autoridade policial para o caso reportado.

⁹ Sobre o tema da satisfação dos policiais com seu próprio trabalho, destacamos a pesquisa “Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da Segurança Pública” (FBSP & CPJA, 2014), também de abrangência nacional, segundo a qual – em um universo de 21.101 respondentes policiais – 38,7% afirmam que, se pudessem escolher, não optariam novamente pela carreira.

A hipótese central desta pesquisa sustenta que o Proerd atende aos interesses dos atores envolvidos – membros da escola, família e polícia; entretanto, não é possível afirmar que tais interesses estão alinhados ao propósito da política. A ausência de avaliações de impacto que medem o sucesso/fracasso do programa na prevenção ao uso de drogas não permite inferir que o principal público alvo do programa, os alunos, estão sendo beneficiados.

Esta pesquisa não testa hipóteses, mas reúne evidências entre os dados coletados para promover o debate sobre o processo de implementação do Proerd, em contraste com os objetivos formulados pela política, enfatizando o papel do policial professor como burocrata do nível de rua.

A metodologia da pesquisa que motivou o presente artigo empregou diferentes métodos e técnicas de coleta de dados quantitativos e qualitativos junto aos três públicos envolvidos no Proerd: polícia, escola e família. A pesquisa foi desenhada para reunir dados sobre gestores e operadores da política, em nível nacional. Além disso, estuda a política no nível local por meio de três casos: Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR) e Natal (RN), onde aprofundamos a coleta de dados com os três públicos.

Este artigo está organizado em oito seções, além da introdução e das considerações finais. A segunda descreve aspectos do DARE e apresenta resultados de alguns estudos de avaliação de seu impacto na prevenção ao uso de drogas pelos alunos. Na terceira seção apresentamos a adaptação brasileira – o Proerd – e uma breve revisão bibliográfica sobre o programa. A seção seguinte traz o debate sobre o burocrata do nível de rua no ambiente da rua e da sala de aula, bem como as peculiaridades decorrentes dessa atividade. Os aspectos metodológicos e os resultados encontrados são apresentados na quinta e sexta seções, respectivamente. Por fim, discutimos seus resultados na sétima seção. Algumas recomendações são apresentadas nas considerações finais.

2 DARE: O QUE SABEMOS

O DARE é um programa de prevenção ao uso de drogas criado em 1983, no contexto político norte-americano de “guerra às drogas” (“*war on drugs*”), tendo a repressão como principal recurso para controlar o problema. Embora voltar o foco para a prevenção tenha sido uma iniciativa inovadora da polícia de Los Angeles, o programa manteve a perspectiva proibicionista no tratamento da questão. Ensinar o aluno a dizer “não” às drogas é uma das principais tarefas do policial professor.

O DARE America afirma que o programa foi desenvolvido e vem sendo atualizado por um conjunto de especialistas, até mesmo como forma de justificar o controle de alterações que os países em que ele foi difundido pretendam promover. Embora novas versões do modelo tenham sido produzidas ao longo das três décadas do programa, a perspectiva da proibição ao uso de drogas lícitas (álcool e tabaco) e ilícitas se mantém. Nem mesmo as mudanças ocorridas nos últimos anos na política de drogas de alguns estados norte-americanos, que minimizam o caráter repressivo da lei e potencializam a abordagem do problema pela redução de danos, promoveram alterações no modelo do DARE.

Existe, nos Estados Unidos, vasta literatura sobre o programa, da qual destacamos os muitos estudos que analisam seu impacto na prevenção ao uso de drogas. Grande parte dessas avaliações procura criar uma medida do efeito do DARE em um conjunto de habilidades que o programa busca promover para capacitar o aluno a resistir ao envolvimento com as drogas, dentre elas: (1) conhecimento sobre drogas; (2) atitude em relação ao uso de drogas; (3) habilidades sociais; (4) autoestima; (5) resistência à pressão do grupo; (6) atitude em relação à polícia; e (7) uso de drogas.

Esses estudos são feitos usualmente por desenhos experimentais, que medem o comportamento dos adolescentes (DARE e não DARE), antes e depois de sua inserção no programa.

Na maior parte das vezes são estudos longitudinais com acompanhamento dos grupos por mais de três anos, cuja amostra chega a reunir dezenas de escolas e milhares de estudantes.

Clayton, Cattarello e Johnstone (1996) desenvolveram estudo experimental em 31 escolas, sendo 23 com DARE e outras 8 sem. A primeira pesquisa *survey* foi aplicada à turma do 6º ano (antes do DARE – pré-teste); os alunos participaram do programa no ano seguinte; e a partir de então uma nova *pesquisa* foi realizada a cada ano, até o 10º (pós-teste). Os resultados desse estudo indicaram que nenhuma diferença significativa foi observada entre os grupos controle e de intervenção no que diz respeito ao uso de cigarro, álcool e maconha, um ano depois do DARE e nos cinco anos do intervalo de mensuração. Contudo, houve efeitos significantes no grupo de intervenção (7º ano), nas seguintes habilidades: atitude em direção às drogas; capacidade de resistir à pressão do grupo; e nível de uso de drogas pelo grupo. O estudo concluiu haver efeito limitado do programa em relação ao uso de drogas e elevada eficácia em relação a atitudes, habilidades sociais e conhecimento. Todavia, a tendência é de queda ao longo do tempo. Sendo assim, os autores apontam a necessidade de mudança de modelo.

Outro estudo experimental, que analisou as respostas de alunos do 9º ano de 38 escolas, das quais 21 com DARE e 17 sem, também concluiu haver efeito de curto prazo do DARE no uso de drogas e não encontrou qualquer diferença estatisticamente significativa entre os dois grupos (DUKES; ULLMAN; STEIN, 1996).

Os resultados do estudo de Ennet e colaboradores (1994), que empregou técnica meta-analítica em oito estudos experimentais e comparou o DARE com outras ações de prevenção ao uso de drogas, também demonstraram pequena eficácia de curto prazo do programa para reduzir ou prevenir o uso de drogas. Além de pequena, a eficácia é menor do que a de outros programas avaliados. Contudo, é no estilo de ensino e não no conteúdo curricular que o DARE difere de outros programas. Do ponto de vista da pesquisa, portanto, é provável que o programa esteja ocupando o lugar de outro, que poderia causar maior impacto à prevenção ao uso de drogas (ENNET *et al.*, 1994).

Contudo, a limitada influência do DARE no comportamento do uso de drogas dos adolescentes contrasta com sua popularidade e prevalência (ENNET *et al.*, 1994; BIRKELAND, MURPHY-GRAHAM, WEISS, 2005). Escolas tendem a ignorar as evidências de que os efeitos positivos do programa desaparecem ao longo do tempo e continuam a implementá-lo. É interessante que a literatura focaliza essa tomada de decisão na escola e não na polícia.

De acordo com Birkeland, Murphy-Graham e Weiss (2005), a escolha das escolas pelo programa se dá principalmente por dois motivos: (i) as avaliações apresentadas na maior parte dos estudos focam o uso de drogas; e (ii) as pesquisas não avaliam o relacionamento entre os policiais e as crianças. Os tomadores de decisão reconhecem que nenhuma intervenção é suficientemente forte para contrapor a pressão por drogas na sociedade. Sendo assim, o DARE é considerado apenas parte do esforço da sociedade em prevenir o uso de drogas. A principal razão para a escola manter o programa é a melhora na relação entre a polícia e os alunos.

O DARE foi criado pela polícia e concebido como um programa de prevenção ao uso de drogas. No entanto, o custo elevado¹⁰ e os resultados abaixo do esperado – apontados por pesquisas como as acima apresentadas – não têm ameaçado a adesão das escolas ao programa, que se tornou o mais popular dos Estados Unidos. Do ponto de vista dos tomadores de decisão, o papel da escola é aproximar a polícia dos alunos; e, mesmo que as habilidades que o DARE busca promover não sejam desenvolvidas, a promoção dessa aproximação já justificaria a sua implementação.

¹⁰ De acordo com o DARE America, o custo é estimado em U\$ 1,29 por aluno, cálculo feito com base nos gastos com material e instrutor. Porém, no primeiro ano o DARE provê o programa gratuitamente.

3 PROERD: O QUE SABEMOS

O Proerd é uma política formulada por burocratas¹¹. Embora derivada do DARE, todos os processos de adaptação ao contexto nacional e de implementação e controle são conduzidos pelas polícias militares. Além desse tipo de política não corresponder ao modelo tradicionalmente pesquisado, os dados nem sempre são de fácil acesso. Os policiais professores são burocratas implementadores de nível de rua (LIPSKY, 1980), um tema ainda pouco estudado no Brasil (LOTTA, 2012).

Lembrando uma vez mais que o Proerd é voltado à prevenção ao uso de drogas, é curioso que a agenda de pesquisa no Brasil não contemple análises de impacto do programa no envolvimento dos alunos com drogas. Identificamos apenas um único estudo feito, em parceria, entre o Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID) e pesquisadores do Pacific Institute for Research and Evaluation,¹² com o apoio do Departamento de Estado dos Estados Unidos e do Departamento Internacional de Narcóticos e Organização de Cumprimento da Lei (JOHNSON *et al.*, 2008). Os resultados encontrados apontam para a mesma direção dos trabalhos realizados sobre o impacto do DARE, apresentados na seção anterior.

Johnson realizou o estudo em 2007 com alunos do 9º ano que fizeram o Proerd em 2003, quando estavam no 5º ano, e outro grupo de alunos, também do 9º ano, que não participaram do programa, todos da cidade de São Paulo. Os resultados demonstram que o Proerd não teve impacto: no uso de drogas ilícitas ao longo da vida e nos últimos 30 dias; e no engajamento em comportamento antissocial ou em atitudes negativas em relação aos policiais professores. No entanto, houve pequeno impacto positivo nos fatores de risco, o que sugere que os alunos que fizeram o Proerd veem o álcool e o uso de drogas como prejudicial, mais que os alunos que não participaram do programa. Contudo, não é suficiente para sustentar que o Proerd alcançou seu objetivo.

Massardi e Silva (2013) analisaram a participação em crimes em grupos de alunos com e sem Proerd, na cidade de Ubá, Minas Gerais. Os resultados indicam que alunos sem participação no programa tiveram maior envolvimento com crimes, entre os quais lesão corporal/agressão e tráfico/uso de drogas, do que os alunos com Proerd. Entendemos, porém, que existem outros fatores que influenciam o envolvimento no crime e que não foram controlados nesta pesquisa. Sendo assim, os dados coletados não poderiam sustentar o argumento de que o programa mantém o aluno afastado da criminalidade. Salientamos, ainda, que esse nem é o propósito principal do programa.

No que se refere à avaliação do Proerd, não encontramos regularidade nos resultados dos estudos. Com base nas respostas coletadas por meio de questionário aplicado a alunos do Proerd, Antunes e Quirino (2014) argumentam que em Minas Gerais o programa alcança o seu objetivo, contribuindo para a prevenção ao uso de drogas. Por outro lado, Souza (2013) identifica um conjunto de problemas na gestão do programa no Rio Grande do Norte e sugere investimentos em: pessoal, material didático, equipamentos de locomoção, treinamento, divulgação do programa, monitoramento, planejamento e avaliação de impacto.

Mesmo se tratando de estados diferentes, é curioso que em Minas Gerais o Proerd seja tão bom e alcance os objetivos, enquanto no Rio Grande do Norte apresente tantos problemas de gestão. Esta equipe de pesquisadores esteve presente em ambos os estados e, por diferentes

¹¹ Neste artigo, o termo é utilizado no sentido weberiano para designar um funcionário da administração pública, pautado por normas, procedimentos e rotinas da organização ao qual se vincula.

¹² O Instituto Pacífico de Pesquisa e Avaliação é uma organização independente, sem fins lucrativos, que tem como objetivo promover pesquisas relacionadas à saúde e a questões sociais, incluindo justiça criminal. Mais informações podem ser encontradas em: <http://www.pire.org/>

métodos e instrumentos, coletamos dados sobre a percepção dos públicos envolvidos no programa (polícia, escola e família). Não identificamos evidências que comprovem que o Proerd tenha efeito positivo na prevenção ao uso de drogas, tampouco que existam grandes problemas de gestão do programa.

Em contraponto ao estudo de Antunes e Quirino (2014), salientamos que o Proerd não busca somente o aprendizado dos alunos, mas principalmente influenciar seu comportamento. Os alunos podem ter tido percentual elevado de aproveitamento nas respostas do questionário sobre o programa, contudo isso não garante que introduzirão esses princípios em seu comportamento. O Proerd não pode ser avaliado como as disciplinas da grade curricular tradicional. O método mais adequado para avaliar o efeito do programa na prevenção ao uso de drogas é a investigação do comportamento dos alunos, em especial as habilidades que o programa se propõe a desenvolver neles.

O conjunto de dados coletados por Souza (2013) não garante a confiabilidade dos resultados. Os dados foram coletados por análise de apenas três documentos e duas entrevistas com gestores. Além disso, identificamos inconsistências em suas análises, como o fato de associar a introdução do Proerd no Brasil, em 1992, ao Ministério da Justiça, quando a iniciativa foi da Polícia Militar do Rio de Janeiro; ou quando menciona que os cursos do programa são lançados em boletim de ocorrência (BO), sendo que a divulgação é feita em boletim geral (Bol.G.).

Esses casos demonstram que a avaliação de políticas públicas no Brasil, em especial as que são formuladas por burocratas, ainda padecem de problemas metodológicos. Com raras exceções, os estudos sobre o Proerd revelam pouco sobre o programa, o que favorece a falta de transparência na prestação de contas, sobretudo no que se refere aos resultados alcançados.

4 POLICIAL PROFESSOR: QUANDO A RUA SE TORNA A SALA DE AULA

No cotidiano das atividades de policiamento, o PM depara-se com situações que o impelem a tomar importantes decisões. Policiais do mais baixo *ranking* têm discricionariedade para decidir sobre a resposta a ser dada a cada caso, sem submetê-la a escrutínio superior imediato. Na dimensão da rua, o policial é tido como um formulador de políticas públicas e suas escolhas são consideradas como decisões do governo. O professor em sala de aula também pode ser concebido na mesma perspectiva, a qual Lipsky (1980) denomina de burocrata do nível de rua.

Ocorre que a rua é um cenário em que o policial busca manter a ordem, podendo empregar, para tanto, ações repressivas. Já a sala de aula é palco do conhecimento, e é este ponto que sustenta a autoridade e discricionariedade do professor. O Proerd promove a passagem da rua para a sala de aula, reorientando a ação do burocrata do nível de rua, da reação ao crime de forma geral para a prevenção focada no uso de drogas. Ele sai da posição de policial na rua para se tornar policial professor na sala de aula.

Diferentemente do que ocorre em outras políticas de prevenção – como o policiamento comunitário, que procura promover a interação de policiais com a comunidade sem explicar necessariamente o tipo de interação que tem em mente (HILL, 2003) –, o Proerd prepara o policial professor por meio de manuais, que buscam a padronização da conduta na sala de aula. Dessa forma, a metodologia de capacitação do policial professor estabelece parâmetros que orientam a tomada de decisão do burocrata do nível de rua.

No caso de políticas que visam padronizar condutas relacionadas ao uso da força, como práticas de abordagem, por exemplo, policiais tendem a não reagir de forma favorável a um modelo diferente do que emprega em seu cotidiano (PINC, 2007). Além disso, o modelo de treinamento policial tradicionalmente empregado não tem alcançado os resultados esperados no que diz respeito à mudança de comportamento (PINC, 2011).

A padronização da conduta do burocrata do nível de rua, quer seja na rua, quer na sala de aula, é um objetivo difícil de atingir. Primeiro, porque é necessário convencer o profissional a assimilar a conduta esperada em seu desempenho, o que por vezes requer mais do que uma metodologia alternativa de treinamento. Segundo, porque a política tem capacidade para influenciar apenas a conduta do burocrata e não a do público com o qual interage, ou seja, sempre haverá uma conduta imprevista a ser gerenciada pelo burocrata. Por fim, porque atua praticamente sem supervisão e, por vezes, pode tomar decisões que contrariam a orientação metodológica do programa.

Evidências indicam que policiais professores são muito receptivos ao padrão metodológico do Proerd;¹³ contudo, esse padrão não é suficiente para capacitá-los a lidar com todas as situações em sala de aula. Pesquisa realizada por Perovano (2006) indica que a principal dificuldade indicada pelos policiais professores é responder ao comportamento “indisciplinado” dos alunos. O estudo, porém, não explica o que os respondentes classificam como indisciplina.

A limitação para lidar com comportamentos que fogem ao padrão esperado pode orientar as escolhas do policial professor no sentido de deixar de promover a participação ativa em sala de aula. Estudo realizado por Oliveira ([2007?]) indica que o enfoque metodológico adotado por ele em sala de aula ainda não retira o aluno da posição passiva. O diálogo, principal representação da participação ativa, foi muito pouco indicado pelo professor policial como característica do programa, naquela pesquisa.

Essa pode ser uma evidência de outro aspecto que dificulta o controle da conduta do burocrata do nível de rua: a tomada de decisões que satisfazem seu próprio interesse, ou seja, usar a discricionariedade para tornar seu trabalho mais fácil, mais seguro e mais gratificante (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2000). O ponto é que os resultados podem não estar alinhados com o objetivo central da política.

5 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa que motivou o presente artigo empregou um conjunto de ferramentas de coleta de dados quantitativos e qualitativos, relacionado aos três públicos envolvidos com o Proerd: (i) Polícia Militar (coordenadores e professores); (ii) escola (gestores, professores e alunos); e (iii) família (pais e responsáveis). Ela foi desenvolvida para coletar dados primários que permitissem analisar o Proerd nos níveis nacional e local.

Os principais resultados encontrados e discutidos neste artigo referem-se às perspectivas de: (i) gestão do Proerd, com foco nos objetivos e na institucionalidade do programa; e (ii) percepção dos atores-chave sobre os seus resultados, especialmente quanto à prevenção ao uso de drogas, à aproximação com a polícia e ao desenvolvimento de habilidades.

No nível nacional, reunimos dados por meio de dois questionários aplicados pela internet (plataforma FluidSurveys) a gestores e operadores da política. O primeiro questionário, direcionado

¹³ Nogueira (2010, p. 74) argumenta que a metodologia do Proerd promove um convívio descontraído entre o policial professor e o estudante, “[...] cujas práticas socioconstrutivas incentivam o sentido do bem viver, com reforço ao lazer e à descontração sem o uso de drogas.”

aos 27 coordenadores estaduais do Proerd, foi enviado para a lista de contatos disponibilizada pela Senasp e obteve 13 respostas válidas. O segundo questionário, enviado aos policiais professores dos estados que disponibilizaram suas bases de contato, reuniu respostas válidas de 564 respondentes de 17 unidades federativas.

No nível local estudamos a política por meio de três casos: Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR) e Natal (RN), nos quais aprofundamos a coleta de dados junto aos três públicos envolvidos no Proerd (Polícia Militar, escola e família). Em cada estado visitamos a coordenação estadual do programa e duas escolas da capital, sendo uma com e outra sem Proerd, com turmas do 5º ao 9º ano, localizadas em áreas com características sociodemográficas similares. As escolas de Belo Horizonte e Natal eram da rede pública de ensino, enquanto as escolas de Curitiba eram da rede privada, em função das escolas estaduais deste estado não terem turmas do 5º ao 9º ano.

É preciso salientar que a seleção desses estados foi definida pelo edital do projeto “Pensando a Segurança 3” e que, em função do curto prazo para a execução da pesquisa, a seleção das escolas visitadas nessas localidades foi feita por indicação das coordenações estaduais do Proerd. Devido à seleção não aleatória da amostra, os resultados explicam apenas os fenômenos investigados nos casos selecionados, não sendo possível generalizá-los. Todavia, as inferências resultantes da análise possibilitam problematizar algumas questões relevantes e sustentar os argumentos discutidos neste artigo. O Quadro 1 sintetiza os diferentes instrumentos de pesquisa utilizados nos níveis nacional e local.

Quadro 1 – Instrumentos de pesquisa, grupos e atores-chave.

Grupos	Atores-Chave	Instrumentos		
		Entrevista/ Grupo Focal	Formulário	Questionário WEB
Escola com Proerd	Gestor (direção/coordenação)			
	Professor			
	Aluno			
Escola sem Proerd	Gestor (direção/coordenação)			
	Aluno			
Família	Pais (alunos da escola com PROERD)			
PM	Coordenador Proerd			27 UF
	Instrutor Proerd			27 UF

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

Os dados quantitativos coletados por meio de *surveys* foram organizados em planilha Excel; a tabela de frequência e os cruzamentos foram produzidos com o uso do software SPSS e os gráficos, pelo Excel. Enquanto os dados quantitativos obtidos pelos questionários web foram analisados por meio de ferramentas da plataforma FluidSurveys e, em alguns casos, com o uso do Excel e SPSS. Os dados qualitativos reunidos pelas entrevistas e grupos focais foram analisados por meio da metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

6. RESULTADOS ENCONTRADOS

As atividades desenvolvidas pelo policial professor, durante as dez semanas de duração do Proerd,¹⁴ estão voltadas para o desenvolvimento dos alunos, em especial no que diz respeito ao esforço de mantê-los longe das drogas. O programa foi desenhado de forma a envolver a participação da escola e da família nesse processo de desenvolvimento. A integração desses três grupos – polícia, escola e família – é representada por um triângulo equilátero na logomarca do Proerd, cuja relação gira em torno da criança e do adolescente.

Nesta pesquisa buscamos coletar a percepção sobre o Proerd desses três grupos (polícia, escola e família), além da percepção dos alunos beneficiados pelo programa. Em função do espaço temporal da trajetória dessa política no Brasil, assumimos que o Proerd vem satisfazendo os interesses dos atores-chave – polícia, escola e família; contudo, não podemos associar esse interesse à prevenção ao uso de drogas pelos beneficiários do programa, haja vista a ausência de evidências sobre esse resultado.

Com o propósito de discutir esses interesses, bem como pelos perseguidos pelo Proerd, reunimos nesta seção alguns resultados sobre: (i) aspectos normativos da política; (ii) disseminação e trajetória da política; (iii) percepção dos atores-chave a respeito da contribuição do programa; (iv) medidas de comportamento de alunos do 9º ano, que participaram ou não do programa; e (v) contato com drogas.

6.1 ASPECTOS NORMATIVOS DO PROERD

Solicitamos aos coordenadores estaduais cópia da regulação do programa no âmbito do estado, reunindo, ao todo, onze documentos. Procurando identificar o seu propósito, encontramos ao menos cinco tipos de objetivos: (i) prevenção ao uso de drogas; (ii) prevenção à violência; (iii) prevenção e controle do crime, com ênfase no tráfico de drogas; (iv) ensino de habilidades e atitudes positivas aos alunos; e (v) melhoria da imagem da Polícia Militar. No Quadro 2 apresentamos a distribuição desses cinco objetivos nos Estados respondentes.

¹⁴ O currículo do Proerd é centrado no público estudantil na faixa etária entre 10 e 12 anos (5º e 7º anos do ensino fundamental), mas também contempla currículos destinados a crianças (ensino infantil), jovens (ensino médio), pais e comunidade. O programa apresenta materiais pedagógicos (cartilhas) para todos esses públicos, além de material para os instrutores Proerd, a cada currículo. Os materiais utilizados no Brasil são versões adaptadas do original produzido pelo DARE America. Nos Estados Unidos, a versão que está sendo utilizada atualmente pelo programa é chamada “Keepin’ it real” e seus currículos de 5º e 7º anos já foram adaptados para o contexto brasileiro (“Caindo na real”). Esse currículo é organizado como um programa de dez lições e duração de dez semanas.

Quadro 2 – Objetivos do Proerd por unidade federativa.

UF	Objetivo	Uso de drogas	Violência	Crime	Habilidades	Imagem
ES						
MG						
MT						
PA						
PE						
PR						
RN						
RS						
SC						
SE						
SP						
Total		10 (90,9%)	8 (72,7%)	7 (63,6%)	5 (45,5%)	7 (63,6%)

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

Levando em conta apenas o aspecto regulador da política, podemos afirmar que a prevenção ao uso de drogas tem papel central nos objetivos que o programa busca alcançar, na medida em que ela é apontada por quase todos os estados (90,9%); porém, concorre com outros objetivos não menos importantes. As atividades típicas de polícia – prevenção e controle da violência (72,7%) e do crime (63,6%) – e a imagem da instituição (63,6%) também ocupam posição de destaque. Em contrapartida, menos da metade dos estados (45,5%) identifica o ensino de habilidades e atitudes positivas aos alunos como propósitos do Proerd.

Por outro lado, o DARE America apresenta um único objetivo ou missão: “[...] ensinar aos alunos boas habilidades de tomada de decisão para ajudá-los a levar uma vida segura e saudável” (tradução nossa).¹⁵ Sendo assim, o desenvolvimento de habilidades é o ponto central do programa, enquanto a prevenção ao uso de drogas e à violência seria o resultado decorrente. Não encontramos qualquer evidência de que o enfrentamento ao crime seja preocupação do DARE. No entanto, a aproximação com a polícia surge como justificativa para a manutenção do programa diante da limitada influência no comportamento de uso de drogas por parte dos alunos (BIRKELAND *et al.*, 2005).

Nos Estados Unidos, a tomada de decisão dos gestores das escolas pela implementação ou continuidade do programa é orientada por parâmetros que diferem do padrão brasileiro. Mesmo tendo outras alternativas, as escolas norte-americanas escolhem o DARE por reconhecerem seu papel na aproximação entre a polícia e os alunos. No Brasil, as escolas, em especial as da rede pública, praticamente não têm outra alternativa além do Proerd, nem mesmo políticas públicas da própria área da educação. Assim, mesmo com a ausência de evidências sobre o impacto do Proerd no comportamento do uso de drogas por adolescentes, os tomadores de decisão não são impelidos a justificar a escolha pelo programa. O Proerd, portanto, aparentemente ocupa o espaço aberto por esse vácuo.

¹⁵ No original, “teaching students good decision-making skills to help them lead safe and healthy lives”.

6.2 DISSEMINAÇÃO E TRAJETÓRIA DO PROERD

O Proerd é atualmente desenvolvido em todas as 27 unidades federativas. Os dados coletados nos 13 Estados que responderam ao questionário *on-line* para coordenadores indicam que parte significativa dos programas foi implementada entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000. Dentre os estados respondentes, apenas as polícias militares de Alagoas, Rio de Janeiro e Sergipe interromperam o programa em um determinado ponto de sua trajetória. Não foi possível definir o motivo da interrupção, tampouco o da retomada, pois o instrumento não contemplava essas perguntas. Contudo, destacamos o fato de que os Estados que tomaram a iniciativa de acabar com o Proerd não mantiveram essa decisão por longo tempo.

É muito provável que simpatizantes do programa, sejam eles da polícia, do governo ou de fora, pressionem para que seja retomado ou mantido, independentemente de conhecerem os resultados alcançados na prevenção ao uso de drogas. Estudos de impacto realizados nos Estados Unidos sobre o DARE problematizam a manutenção do programa, mesmo diante da ausência de resultados positivos na prevenção ao uso de drogas (ENNET *et al.*, 1994; BIRKELAND *et al.*, 2005); contudo, a justificativa para sua continuidade é associada ao poder de decisão de gestores, tanto da polícia quanto da escola.

Os dados relativos à implementação do Proerd em 2013 demonstram que em 7 dos estados respondentes esse processo deu-se por iniciativa da Polícia Militar, enquanto nos outros 6 ocorreu por solicitação das escolas. Os dados também demonstram que, em 2013, nenhum dos estados respondentes conseguiu atender a toda demanda vinda das escolas, tendo 8 deles relatado que em 2014 ela já era observada como crescente.

Todos os 13 estados respondentes dispõem de documento que regulamenta o funcionamento do Proerd, indicando que tem significativo grau de institucionalidade nas polícias militares. Esses documentos reforçam, ainda, a constatação de que os programas são organizados de modo autônomo no nível estadual, não havendo diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Há, no entanto, regulamentação do Proerd, estabelecida em 2001, no âmbito do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG-PM/CBM), a qual o institucionaliza como o projeto das polícias militares brasileiras de prevenção primária ao uso de drogas e solicita representação do programa junto ao Conselho Nacional Antidrogas – CONAD (CNCG, 2001). O Proerd passa também a constituir-se como uma das câmaras técnicas do CNCG, responsável por estudos e propostas. No entanto, essa iniciativa parece não ter avançado de maneira profícua e, até hoje, inexistem diretrizes compartilhadas pelos estados para a implementação, monitoramento ou avaliação do programa.

Os setores das polícias militares aos quais o Proerd se vincula são bastante variados. Essa diferenciação dá-se tanto em termos de posição organizacional (por exemplo, vinculação a diretorias, ao Estado-maior ou diretamente ao comando geral) quanto em termos temáticos (há coordenações ligadas às áreas de comunicação, educação, policiamento comunitário e escolar, por exemplo). Nenhuma correlação pode, contudo, ser estabelecida entre os vínculos institucionais do Proerd nos estados e eventuais diferenças nos objetivos estabelecidos pelo programa. É possível inferir, contudo, que existe esforço por parte dos seus gestores em associar o Proerd ao policiamento, quer seja escolar, quer seja comunitário. Entendemos que essa pode ser uma estratégia para legitimar essa atividade policial, que, por ser desenvolvida em sala de aula e não na rua, tende a causar estranhamento no âmbito interno da organização policial.

6.3 PERCEPÇÃO DOS ATORES CHAVE SOBRE O PROERD

No intuito de conhecer a contribuição do Proerd em aspectos como a prevenção ao uso de drogas e a aproximação da polícia com o público, coletamos a percepção de representantes da polícia, da escola e da família, além dos alunos beneficiários do programa, por meio de diferentes métodos.

Os resultados indicam que, em sua maioria, os atores entendem que o Proerd contribui positivamente, tanto para a prevenção ao uso de drogas quanto para a aproximação entre a polícia e a sociedade. Essa avaliação positiva deve ser relativizada, uma vez que os grupos (com exceção dos pais e responsáveis, por questões metodológicas explicadas a seguir) parecem compreender as limitações do programa em relação a todos esses pontos, em diferentes graus.

Os docentes entendem que o convívio com os policiais professores tem a capacidade de alterar a visão dos alunos sobre a polícia. Antes do Proerd, os alunos tendiam a perceber o policial como truculento e preocupado apenas com a repressão ao crime, mas, depois, como amigo ou professor. Contudo, essa melhora na imagem da polícia está circunscrita à figura do policial professor e não se estende a toda corporação, uma vez que os alunos reconhecem que existem bons e maus policiais, e que essa distinção entre os policiais honestos e os “policiais bandidos” é reforçada pelos policiais professores em sala de aula. Dessa forma, a relação que os alunos têm com a polícia enquanto instituição ainda depende das experiências pessoais de cada estudante. Essa avaliação positiva, com ressalvas, é expressa na fala de um professor: “o trabalho é positivo, mas a interação de cada aluno é muito pessoal, vai depender da vivência deles” (professor de Belo Horizonte).

Os gestores das escolas que foram entrevistados apresentavam perfis e formas de lidar com a questão do uso de drogas bastante distintos. É preciso evidenciar que os gestores de cada cidade visitada enfrentavam desafios bastante diferentes, condicionados a uma série de fatores estruturais, como classe social dos alunos, infraestrutura das escolas, qualificação do corpo docente, entre outros. Independente disso, todos aqueles que implementaram o Proerd em suas escolas possuem avaliação positiva sobre o programa, por diferentes razões, explicitadas a seguir.

A diretora da escola de Minas Gerais entendia que a relação da polícia com a comunidade no entorno da escola havia melhorado em razão do programa e que, por causa dessa maior confiança na corporação, “a escola vira um posto policial”, que recebe informações e denúncias dos vizinhos, as quais são encaminhadas para a ronda escolar. Além disso, ela acredita que a relação entre os alunos e a PM melhora com o Proerd, pois os estudantes não veem o policial como repressor, e passam a enxergá-lo como amigo – “tanto os pequenos como os outros adolescentes criam uma relação de amizade e carinho com os instrutores”.

Em contrapartida, a diretora da escola do Paraná entende que o programa possui duas grandes contribuições: anunciar para os pais a idade de seus próprios filhos e que eles se encontram em uma fase em que a questão das drogas precisará passar a ser discutida, e também dar ao aluno a possibilidade de se ver como sujeito, uma vez que uma autoridade policial informa que ele deverá fazer escolhas importantes em sua vida. Apesar disso, a diretora não acredita que o programa seja capaz de gerar grandes mudanças na visão das crianças sobre a PM, uma vez que nesta idade (os alunos que cursam o Proerd na escola se encontram no 5º ano) ainda possuem relação positiva com a autoridade e o policial professor legitima esta visão. Já para os adolescentes essa mudança não ocorre por conta de influências externas – como amigos e mídia, entre outros –, que ganham na disputa de valores da imagem da corporação.

O grupo de alunos do 9º ano da escola da capital mineira foi o que melhor desenvolveu a discussão sobre o papel da PM na sociedade. Assuntos como corrupção policial, seletividade e

preconceito da polícia na atuação e abordagem dos cidadãos e questões estruturais da própria corporação, como remuneração e forma de ingresso, além da redução da maioria penal, foram alvos de discussão. Os alunos apontaram o fato de o Proerd não abrir espaço para que eles e os policiais professores discutam questões relacionadas à atuação policial, apesar de entenderem que eram muito pequenos à época do curso para conseguir problematizar alguns temas.

Os alunos também compartilham, em sua maioria, visão positiva das contribuições do programa em geral. Porém, como foi dito no caso dos professores, essa avaliação é permeada por ressalvas. Enquanto alguns alunos afirmaram que o programa contribuiu para mudar sua percepção da corporação, outros disseram que permaneceram com a visão negativa da PM, por conta de experiências em outros ambientes para além dos muros da escola, em casos de intimidação ou repressão policial. Mais uma vez encontramos a personalização da melhoria da imagem policial na figura do policial professor: apesar do entendimento comum positivo em relação a ele, os alunos afirmaram que o programa não alterou a visão que têm da Polícia Militar como um todo. De acordo com eles, o policial professor não representa todos e “tem policial competente e tem policial incompetente”, e “nem todo policial militar é igual a esse que é bom, né?”.

A opinião dos pais e responsáveis foi coletada por meio da aplicação de um formulário,¹⁶ e os resultados também demonstram avaliação positiva sobre o Proerd. A maioria dos respondentes concorda que o programa mantém as crianças longe das drogas (91%) e está satisfeita por seu filho participar (92%). Especificamente em relação à aproximação da polícia, a grande maioria entende que a relação de seus(suas) filhos(as) com o policial professor é positiva, uma vez que fazem comentários positivos sobre ele, da mesma forma que já presenciaram diretores(as) e professores(as) da escola fazendo o mesmo. Esses resultados indicam que existe aceitação do Proerd pela família, sendo possível inferir que pais e responsáveis reconhecem e valorizam o esforço da PM. Um dos pontos relevantes é que o programa sinaliza aos pais que seus(suas) filhos(as) atingiram a idade adequada ao esclarecimento sobre as drogas, ou seja, estão entrando em uma fase vulnerável, conforme apontado pela diretora da escola de Curitiba (PR). Problemas na imagem e de confiança na polícia parecem não afetar a opinião dos pais. A maioria dos respondentes reconhece que o programa é positivo, porém tem limitações, pois pode perder seu efeito ao longo do tempo.

O grupo de policiais professores é o que apresenta a visão mais otimista em relação às contribuições do Proerd. Na pesquisa realizada pela *internet*, quando confrontados com a afirmação de que “o programa é eficiente na prevenção ao uso de drogas por crianças e adolescentes”, dentre os 564 respondentes 94% assinalaram as alternativas “concordo” e “concordo totalmente”, o que demonstra crença generalizada entre os policiais professores de que seu trabalho gera impactos positivos na prevenção ao uso de drogas.

Essa avaliação positiva generalizada foi observada em todos os pontos referentes ao programa: nas afirmações relacionadas à promoção do relacionamento entre a polícia e o público escolar, a grande maioria entende que ele é eficiente na promoção dessa relação (99% responderam “concordo totalmente” ou “concordo”), na promoção da relação entre professores/diretores e policiais (97% responderam “concordo totalmente” ou “concordo”) e na promoção da relação entre família e policiais (91% responderam “concordo totalmente” ou “concordo”). Na visão dos policiais professores, o Proerd é eficiente, portanto, também para a aproximação com a família dos alunos e ajuda a quebrar paradigmas sobre a instituição policial.

Essa avaliação positiva foi encontrada por diversas vezes durante os grupos focais. Os policiais

¹⁶Em razão da dificuldade de reunir pais e responsáveis para entrevistas ou grupo focal, decidimos pela aplicação de um formulário com perguntas fechadas, entregue aos respondentes pelos alunos, que devolveram ao pesquisador. Foram distribuídos 388 formulários, por meio dos alunos das escolas com Proerd, nos três Estados pesquisados, para serem entregues aos pais e responsáveis; retornaram 167 formulários respondidos (43%).

professores têm plena certeza de que o programa é bem aceito pela sociedade: “[...] todos nós temos esta convicção, esta certeza, que em todas as áreas da sociedade ele é bem aceito. É o programa da Polícia Militar que é mais bem aceito na sociedade” (grupo focal de policiais de Curitiba). De acordo com eles, as crianças e os adolescentes que participam do Proerd passam a ver a PM de outra forma: “[...] as crianças e adolescentes te abraçam, conversam com você.” (grupo focal de policiais de Curitiba). Entendem que é fundamental a participação dos pais e familiares para o sucesso do programa, aspecto reforçado em reunião com eles. Contudo, de acordo com suas experiências, a adesão da família não é maciça – “[...] alguns pais participam, outros não. O programa também serve para instruir os pais sobre estes assuntos” (grupo focal de policiais de Curitiba).

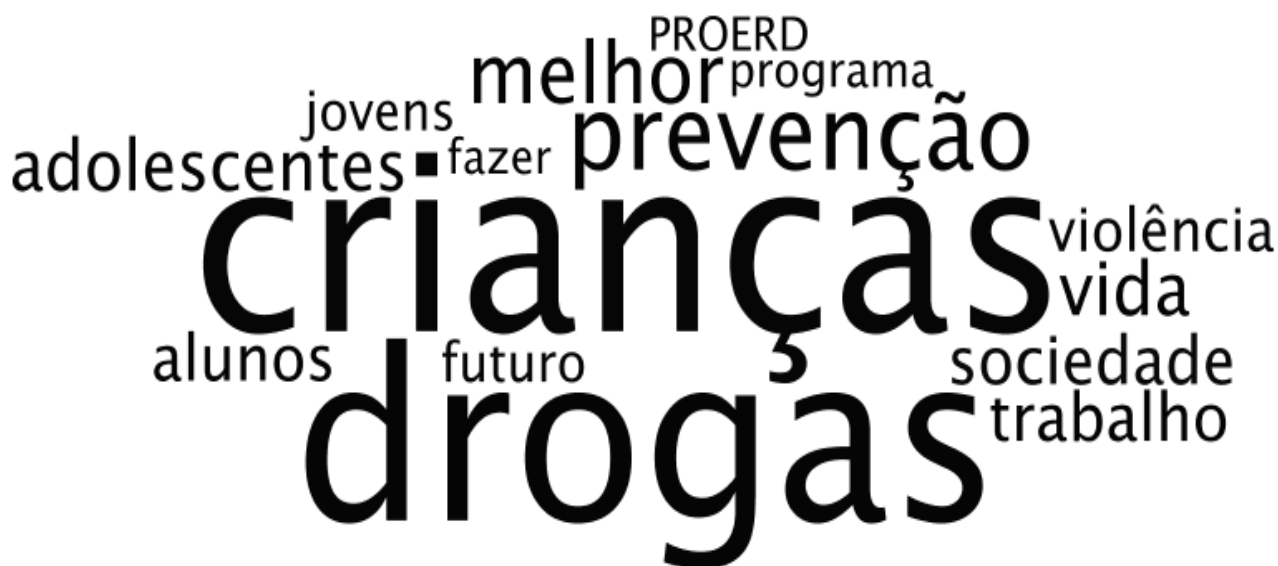
Assim, para o grupo de policiais professores, o Proerd também contribui para fomentar relação de proximidade entre policial, família e escola. No primeiro caso, o relato das crianças e dos adolescentes atua como catalisador da relação, sendo, por exemplo, comum os casos em que algum pai vai à escola ou às reuniões para conhecer o policial de quem tanto ouve falar em casa por intermédio de seu filho. No caso das escolas, os policiais professores destacam o aumento da sensação de segurança da comunidade escolar em função da presença policial, além do fato de interagirem com os diversos profissionais da instituição (diretores, professores, merendeiras, porteiros), tornando-se, assim, verdadeiramente parte do corpo docente. Na fala de um policial professor, toda essa rede de relações estabelecida por meio de sua atuação faz com que os instrutores sejam, “[...] ao mesmo tempo, ouvidoria, pai, psicólogo, policial ostensivo” (grupo focal de policiais de Belo Horizonte).

Portanto, é ponto pacífico entre os policiais professores que um dos resultados do Proerd é a aproximação da PM com o público escolar e, como decorrência, a melhor relação entre a corporação e a sociedade como um todo. Os demais grupos pesquisados assumem que o programa tem efeito positivo para a polícia, porém não na mesma medida. A percepção dos policiais professores sobre a importância do trabalho que desenvolvem tende a indicar sobrevalorização do Proerd, o que pode representar uma reação à baixa valorização atribuída internamente por outros grupos de policiais.

Essa sobrevalorização pode estar relacionada aos fatores indicados pela grande maioria dos policiais professores como motivações a participar do Proerd. Dentre os respondentes, 77% afirmam que sua motivação para atuar no programa está relacionada à crença de que funciona e tem impacto positivo na vida dos alunos e, também, que políticas de prevenção às drogas são mais eficientes do que políticas de repressão. Outra motivação amplamente declarada diz respeito à aptidão pessoal para aplicação do Proerd e o reconhecimento do trabalho por parte da comunidade escolar. Um dado interessante é como a categoria relacionada à melhoria da imagem da PM na sociedade por meio do programa aparece em último lugar, o que pode ser observado também nas falas dos policiais professores em campo, que demonstram que a melhoria da imagem da corporação é residual, ou seja, uma consequência do Proerd, mas não o seu objetivo.

Organizamos as 559 respostas dos policiais professores em uma nuvem de tags (nuvem de palavras), que analisa o conteúdo das respostas, conta as palavras iguais e apresenta as mais citadas, hierarquizando a proporcionalidade da aparição de cada termo pelo tamanho da fonte. Palavras que são preposições, conectivos e pronomes são ignoradas nesse processo. Para analisar as opiniões dos policiais professores acerca de sua principal motivação para ser policial professor Proerd, foram contadas 13.004 palavras, com o seguinte resultado:

Figura 1 – Nuvem de palavras das respostas à questão
“qual sua principal motivação para ser policial professor Proerd?”



Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

É interessante notar que as palavras mais utilizadas pelos policiais professores foram “crianças” e “drogas”, o que pode ser explicado pelo fato de a maioria das respostas se encaixar na categoria relacionada à crença de que o programa funciona e possui impacto positivo na vida dos alunos, seguindo o padrão de “evitar que o uso de drogas” ou “impactar na vida das crianças”. Outro fato importante é a palavra “prevenção” não ter sido a mais utilizada pelos policiais professores, visto que o objetivo principal do Proerd, como pode ser visto na análise dos objetivos propostos pelos próprios Estados, é a prevenção do uso de drogas; porém, esse objetivo não se reflete no discurso dos policiais professores.

6.4 MEDIDAS DE COMPORTAMENTO DOS ALUNOS – CONSTRUCTOS DO PROERD

No *survey* aplicado às turmas do 5º ao 9º ano de escolas com e sem Proerd,¹⁷ procuramos criar medidas relativas ao comportamento dos alunos, com o intuito de investigar o efeito do programa, dentre elas: (i) autoestima; (ii) capacidade de resistir à pressão dos colegas; (iii) atitude em relação às drogas; (iv) início da experimentação de drogas; e (v) uso de drogas.

Os três primeiros constructos representam as principais habilidades e atitudes que o Proerd busca desenvolver para que o aluno tenha condições de se manter afastado das drogas, enquanto os dois últimos medem o seu envolvimento com elas. Lembramos que os resultados encontrados neste *survey* são aplicados apenas aos casos pesquisados.

6.4.1 Autoestima

O constructo da autoestima foi produzido com base nos dez itens da escala de autoestima de Rosenberg – EAR (1965) e na versão adaptada para o Brasil (SBICIGO; BANDEIRA; DELL’AGLIO, 2010). Perguntamos aos alunos sobre os sentimentos gerais a respeito de si mesmos e apresentamos os

¹⁷ A amostra reuniu 382 alunos que fizeram Proerd (47,6%) e 420 que não o fizeram (52,4%).

dez itens da EAR, descritos abaixo, para que indicassem o grau de concordância entre as opções: discordo totalmente, discordo, concordo, e concordo totalmente.

1. Sinto que sou uma pessoa de valor, tão boa quanto qualquer outra pessoa.
2. Eu sinto vergonha de ser do jeito que sou.
3. Às vezes, eu penso que não presto para nada.
4. Sou capaz de fazer tudo tão bem como as outras pessoas.
5. Levando tudo em conta, eu me sinto um fracasso.
6. Às vezes, eu me sinto inútil.
7. Eu acho que tenho muito boas qualidades.
8. Eu tenho motivos para me orgulhar na vida.
9. De um modo geral, eu estou satisfeito(a) comigo mesmo(a).
10. Eu tenho uma atitude positiva com relação a mim mesmo(a).

Na análise das respostas, foi atribuído *score* de 1 a 4 para cada uma das opções, tendo os itens 2, 3, 5 e 6 *score* reverso. Quanto maior o *score*, maior a autoestima. Para facilitar a análise os distribuimos em quatro faixas: (i) nível 1: de 0 a 10; (ii) nível 2: de 11 a 20; (iii) nível 3: de 21 a 30; e (iv) nível 4: de 31 a 40.

Ao cruzarmos o nível de autoestima e o Proerd, distribuídos por ano escolar (Tabela 1), verificamos que os alunos que não participaram do programa possuem autoestima mais elevada do que os que participaram no 5º, 6º e 7º ano. Essa proporção se inverte nos anos seguintes, ou seja, nos 8º e 9º anos a proporção de alunos com autoestima elevada é maior entre os que fizeram Proerd do que entre os que não o fizeram. Esse resultado é curioso quando levamos em consideração que o programa, nos estados pesquisados nesta amostra, é ministrado no 5º ano. Os dados revelam que quanto mais o aluno se afasta do Proerd maior é sua autoestima. De forma geral, as evidências não permitem assumir que existe algum tipo de influência do programa na autoestima dos alunos.

Tabela 1 – Nível de autoestima Proerd x Ano escolar.

Ano Escolar	Nível de Autoestima						
		Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Total	
5º ano	Você fez Proerd?	Sim	3 3,7%	6 7,4%	34 42,0%	38 46,9%	81 100,0%
		Não	2 2,7%	2 2,7%	27 36,5%	43 58,1%	74 100,0%
	Total	5 3,2%	8 5,2%	61 39,4%	81 52,3%	155 100,0%	
6º ano	Você fez Proerd?	Sim	1 1,5%	1 1,5%	32 49,2%	31 47,7%	65 100,0%
		Não	0 0,0%	1 1,3%	27 36,0%	47 62,7%	75 100,0%
	Total	1 0,7%	2 1,4%	59 42,1%	78 55,7%	140 100,0%	
7º ano	Você fez Proerd?	Sim	1 1,1%	2 2,3%	44 50,0%	41 46,6%	88 100,0%
		Não	4 4,6%	5 5,7%	26 29,9%	52 59,8%	87 100,0%
	Total	5 2,9%	7 4,0%	70 40,0%	93 53,1%	175 100,0%	
8º ano	Você fez Proerd?	Sim	1 1,4%	4 5,6%	25 34,7%	42 58,3%	72 100,0%
		Não	0 0,0%	5 5,4%	35 38,0%	52 56,5%	92 100,0%
	Total	1 0,6%	9 5,5%	60 36,6%	94 57,3%	164 100,0%	
9º ano	Você fez Proerd?	Sim		1 1,3%	25 32,9%	50 65,8%	76 100%
		Não		5 5,4%	32 34,8%	55 59,8%	92 100,0%
	Total		6 3,6%	57 33,9%	105 62,5%	168 100,0%	
Total	Você fez Proerd?	Sim	6 1,6%	14 3,7%	160 41,9%	202 52,9%	382 100,0%
		Não	6 1,4%	18 4,3%	147 35,0%	249 59,3%	420 100,0%
	Total	12 1,5%	32 4,0%	307 38,3%	451 56,2%	802 100,0%	

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

6.4.2 Pressão do Grupo

Procuramos tentar captar a capacidade de os alunos resistirem à pressão dos colegas, que é um dos principais grupos com potencial para influenciar o uso de drogas por crianças e adolescentes, fato constatado no discurso de todos os informantes nos grupos focais. Para tal, utilizamos como base o questionário apresentado por Duke (1996) em pesquisa sobre a avaliação do DARE nos Estados Unidos. Os resultados do *survey* refletem relativo grau de resistência à pressão dos grupos por parte dos respondentes, não havendo evidências que permitam distinguir alunos

com e sem Proerd. Mesmo que eles não tenham sido sinceros em suas respostas, conscientemente reconhecem que a melhor conduta é resistir à pressão.

Decidimos aprofundar essa análise e cruzamos os dados sobre a influência da pressão do grupo com o uso de maconha nos últimos 30 dias (esse envolvimento com a droga será explorado em seção seguinte). O resultado apresentado na Tabela 2 é bastante curioso, pois alunos que afirmaram não ceder à pressão do grupo, em especial os que assinalaram “discordo totalmente”, usaram proporcionalmente mais essa substância do que os demais.

Tabela 2 – Pressão do grupo x uso de maconha.

		Usou maconha nos últimos 30 dias		
		Sim	Não	Total
Quando meus colegas me pressionam, eu faço o que eles querem	Discordo totalmente	10 2,7%	354 97,3%	364 100,0%
	Discordo	0 0,0%	277 100,0%	277 100,0%
	Concordo	2 3,4%	56 96,6%	58 100,0%
	Concordo totalmente	0 0,0%	10 100,0%	10 100,0%
Eu faço o que meus colegas fazem, mesmo que esteja errado	Discordo totalmente	9 2,1%	425 97,9%	434 100,0%
	Discordo	0 0,0%	248 100,0%	248 100,0%
	Concordo	2 8,0%	23 92,0%	25 100,0%
	Concordo totalmente	1 33,3%	2 66,7%	3 100,0%
Faço coisas porque meus amigos fazem	Discordo totalmente	7 1,7%	406 98,3%	413 100,0%
	Discordo	1 0,4%	242 99,6%	243 100,0%
	Concordo	1 2,5%	39 97,5%	40 100,0%
	Concordo totalmente	3 27,3%	8 72,7%	11 100,0%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

6.4.3 Atitude em relação à droga

Além de procurar saber a respeito do uso de drogas, também buscamos identificar a atitude dos alunos em relação ao uso do álcool e da maconha. Os resultados estão dispostos em gráfico de barras e as respostas distribuídas por percentual. Os respondentes demonstram não ser favoráveis ao uso do álcool e tampouco ao da maconha, contudo tem maior intolerância a esta do que àquele (Gráficos 1 e 2).

Entretanto, os alunos que fizeram Proerd são menos tolerantes com o uso dessas substâncias. Nos dois casos os alunos que fizeram Proerd tendem a discordar proporcionalmente mais do uso do que os que não o fizeram. Em contrapartida, em relação aos que concordam com o uso, os que passaram pelo programa concordam proporcionalmente menos.

Gráfico 1 – Sou a favor do uso do álcool (%).

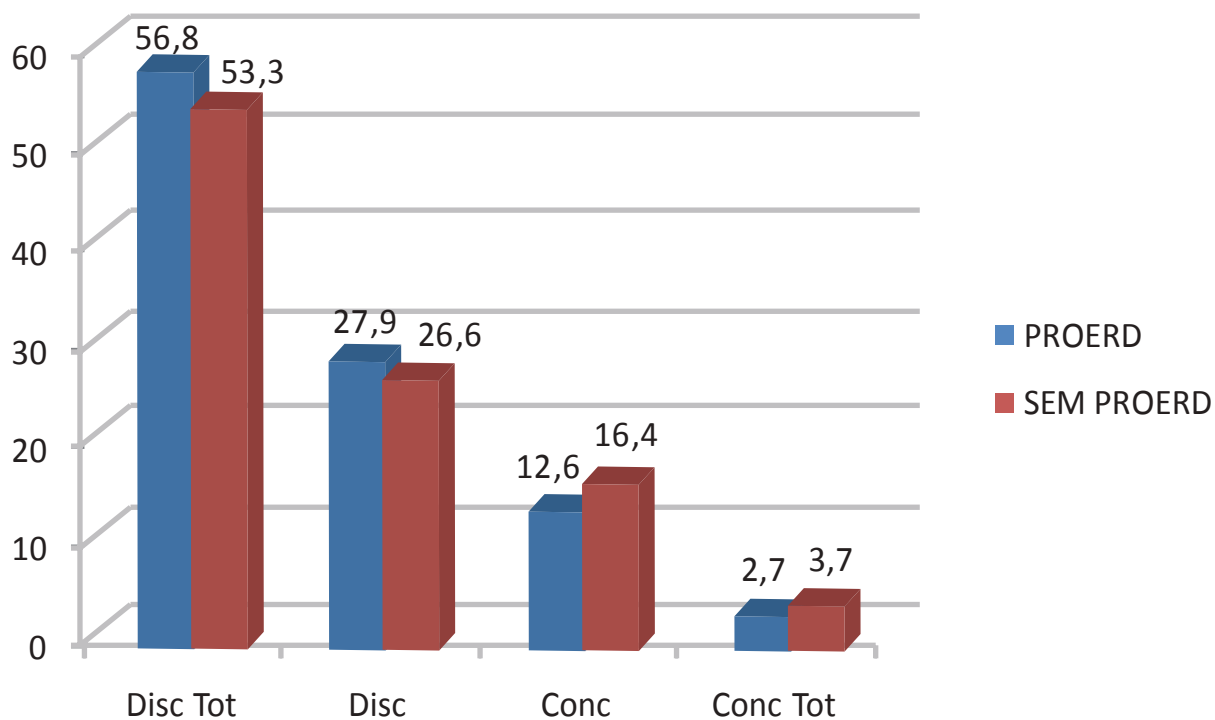
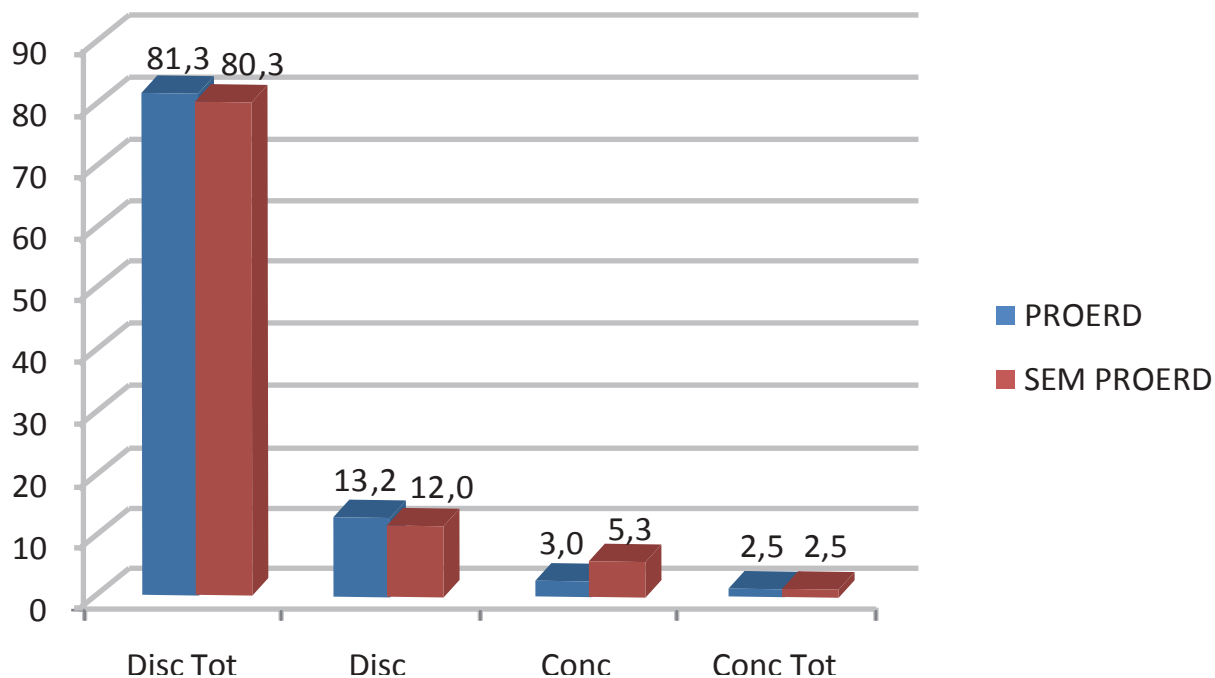


Gráfico 2 – Sou a favor do uso da maconha (%).



Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

6.4.4 Início da Experimentação de Drogas

Analizamos os casos dos alunos que experimentaram drogas, distribuídos por idade (Tabela 3). Os dados mostram que pequena parte dos respondentes afirma ter experimentado álcool e cigarro nos primeiros anos de vida. É provável que esses dados, especificamente, não reflitam a realidade e que o aluno deliberadamente mentiu. Contudo, é uma quantidade tão pequena de casos que decidimos mantê-los. De toda forma, os dados demonstram que o uso de álcool e do cigarro inicia-se muito mais cedo do que o de maconha e outras drogas.

A maior concentração quanto ao início da experimentação de álcool é aos 10 anos. Nessa idade os alunos, provavelmente, estão cursando o 5º ou o 6º ano. Entre os que fizeram Proerd o contato com o programa ainda é recente, considerando que é ministrado no 5º ano nos três estados selecionados neste estudo. Nessa idade de 10 anos o início da experimentação do álcool é quase o dobro para os alunos que não fizeram Proerd (22), em relação aos que fizeram (12). Aos 11 anos, dos 13 alunos que iniciaram a experimentação apenas 2 fizeram Proerd, sendo esta a maior diferença para a droga. Em relação à faixa de idade entre 10 e 11 anos, os dados sugerem algum efeito do programa; contudo, à medida que a idade aumenta, esse possível efeito deixa de existir.

Tabela 3 – Idade em que experimentou droga x Proerd.

Idade	Álcool			Cigarro			Maconha			Outras Drogas		
	Você fez Proerd?		Total	Você fez Proerd?		Total	Você fez Proerd?		Total	Você fez Proerd?		Total
	Sim	Não		Sim	Não		Sim	Não		Sim	Não	
1	1	0	1	1	0	1						
2	0	1	1									
3	0	1	1									
4	2	0	2									
5	0	1	1	1	0	1						
6	0	3	3	1	2	3						
7	4	2	6	0	4	4						
8	1	5	6	1	0	1						
9	5	5	10	0	1	1				1	1	2
10	12	22	34	1	2	3				1	1	2
11	2	11	13	0	1	1				0	1	1
12	12	10	22	4	2	6	0	2	2			
13	12	18	30	5	4	9	4	4	8	2	1	3
14	11	10	21	1	1	2	2	0	2	2	1	3
15	5	0	5	1	2	3	1	3	4	1	2	3
16	1	2	3	0	1	1	0	1	1			
17	3	0	3	0	1	1	0	1	1			
Total	71	91	162	16	21	37	7	11	18	7	7	14

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

O início da experimentação do cigarro concentra-se nas idades de 12 anos (6) e 13 anos (9), predominando nos dois casos alunos que fizeram Proerd. No que se refere à maconha, a maior parte iniciou aos 13 anos (8), sendo que metade fez e outra não fez o programa. Quanto ao início da experimentação de outras drogas, o número de casos é muito baixo e, no total, estes estão distribuídos igualmente entre quem fez e quem não fez o Proerd. Sendo assim, apenas com relação ao uso de álcool as evidências sugerem que o programa pode ter tido algum efeito na prevenção; entretanto, é necessário analisar em profundidade os dados para testar esse efeito.

6.4.5 Uso de Drogas

Os dados da Tabela 4 indicam que um baixo percentual dos respondentes usou algum tipo de droga nos últimos 30 dias. É provável que os respondentes não tenham sido sinceros nessas respostas, pois, embora tenhamos tomado cuidados para manter o sigilo, os alunos se comunicavam durante o preenchimento do formulário e os professores permaneceram na sala de aula.

O álcool foi a droga mais consumida pelos respondentes nos últimos 30 dias (7,5%). O seu consumo aumenta à medida que o ano escolar avança. Os alunos do 9º ano são os que mais consomem. A participação de alunos sem Proerd no consumo de álcool é maior apenas nos 6º, 7º e 9º anos.

O cigarro (1,8%) e a maconha (1,7%) foram usados praticamente na mesma proporção, e apenas 6 (0,8%) respondentes afirmaram ter usado outras drogas nos últimos 30 dias. O consumo dessas drogas também se concentra mais nos 8º e 9º anos. A participação de alunos com Proerd do 8º ano no consumo de todas as drogas é maior do que os que não participaram do programa. No 6º ano, nenhum aluno com Proerd usou qualquer tipo de droga.

Os dados mostram que quanto mais os alunos se distanciam do programa maior é o consumo de drogas. Contudo, as evidências não permitem afirmar que o baixo ou nenhum consumo por parte dos alunos dos 5º e 6º anos seja um comportamento influenciado pelo programa.

Tabela 4 – Usou droga nos últimos 30 dias x Proerd.

Ano	Aluno	Usou nos últimos 30 dias							
		Álcool		Cigarro		Maconha		Outras drogas	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
5 ^o	COM	1	67	0	67	0	67	0	67
	Proerd	1,5%	98,5%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	SEM	0	66	0	66	0	66	0	66
	Proerd	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	Total	1	133	0	133	0	133	0	133
		0,7%	99,3%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
6 ^o	COM	0	60	0	60	0	60	0	60
	Proerd	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	SEM	6	65	2	68	2	69	0	69
	Proerd	8,5%	91,5%	2,9%	97,1%	2,8%	97,2%	0,0%	100,0%
	Total	6	125	2	128	2	129	0	129
		4,6%	95,4%	1,5%	98,5%	1,5%	98,5%	0,0%	100,0%
7 ^o	COM	3	78	0	81	0	81	0	81
	Proerd	3,7%	96,3%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	SEM	5	72	0	74	1	74	1	74
	Proerd	6,5%	93,5%	0,0%	100,0%	1,3%	98,7%	1,3%	98,7%
	Total	8	150	0	155	1	155	1	155
		5,1%	94,9%	0,0%	100,0%	0,6%	99,4%	0,6%	99,4%
8 ^o	COM	10	57	3	61	4	61	3	62
	Proerd	14,9%	85,1%	4,7%	95,3%	6,2%	93,8%	4,6%	95,4%
	SEM	5	77	2	80	1	81	0	81
	Proerd	6,1%	93,9%	2,4%	97,6%	1,2%	98,8%	0,0%	100,0%
	Total	15	134	5	141	5	142	3	143
		10,1%	89,9%	3,4%	96,6%	3,4%	96,6%	2,1%	97,9%
9 ^o	COM	8	63	0	69	0	69	0	69
	Proerd	11,3%	88,7%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	SEM	16	64	6	73	4	74	2	76
	Proerd	20,0%	80,0%	7,6%	92,4%	5,1%	94,9%	2,6%	97,4%
	Total	24	127	6	142	4	143	2	145
		15,9%	84,1%	4,1%	95,9%	2,7%	97,3%	1,4%	98,6%
Total	Sim	22	325	3	338	4	338	3	339
		6,3%	93,7%	0,9%	99,1%	1,2%	98,8%	0,9%	99,1%
	Não	32	344	10	361	8	364	3	366
		8,5%	91,5%	2,7%	97,3%	2,2%	97,8%	0,8%	99,2%
	Total	54	669	13	699	12	702	6	705
		7,5%	92,5%	1,8%	98,2%	1,7%	98,3%	0,8%	99,2%

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

Buscamos investigar se houve mudança de comportamento em relação às drogas, comparando o número de alunos que afirma ter experimentado e o dos que usaram drogas nos 30 dias. Os dados da Tabela 5 indicam que houve queda significativa entre a experimentação e o uso de álcool, cigarro e outras drogas. Quanto à maconha, é menor a proporção de alunos que deixaram de usar depois que experimentam.

Tabela 5 – Evolução da experimentação para o uso de drogas.

	Experimentou Droga	Usou nos últimos 30 dias	Queda %
Álcool	162	54	66,7
Cigarro	37	13	64,9
Maconha	18	12	33,3
Outras drogas	14	6	57,1

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

6.5 CONTATO COM DROGAS

Com o propósito de investigar a presença de drogas no ambiente em que os alunos vivem e estudam, introduzimos no formulário aplicado aos alunos das escolas com e sem Proerd um conjunto de perguntas sobre consumo de álcool, cigarro, maconha e de outras drogas e de tráfico de drogas por parte de pessoas próximas ao respondente ou no ambiente em que mora e estuda.

Tabela 6 – Consumo por pessoa que mora em casa e por colega ou conhecido.

		MG		RN		PR		Total	
		Sim %	Não %	Sim %	Não %	Sim %	Não %	Sim %	Não %
Pessoa que mora em casa	Álcool	43,1	56,9	43,2	56,8	58,8	41,2	49,6	50,4
	Cigarro	24,5	75,5	30,2	69,8	16,3	83,7	22,5	77,5
	Maconha	3,7	96,3	8,6	91,4	2,3	97,7	4,3	95,7
	Outras drogas	2,0	98,0	5,0	95,0	1,3	98,7	2,4	97,6
Colega ou conhecido	Álcool	55,8	44,2	47,9	52,1	54,9	45,1	53,6	46,4
	Cigarro	50,6	49,4	45,3	54,7	46,3	53,7	47,6	52,4
	Maconha	38,2	61,8	32,9	67,1	17,1	82,9	28,1	71,9
	Outras drogas	27,1	72,9	22,1	77,9	7,6	92,4	17,6	82,4

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

Os dados da Tabela 6 mostram que, em média, as drogas lícitas (álcool e cigarro) e ilícitas (maconha e outras drogas) são mais consumidas por pessoas de fora do que de dentro de casa, com maior destaque para o cigarro. Entretanto, no Paraná as pessoas de casa bebem mais (58,8%) do que em Minas Gerais (43,1%) e Rio Grande do Norte (43,2%), enquanto no Rio Grande do Norte as pessoas de casa fumam mais.

O álcool é a droga mais consumida, seguida do cigarro, usado em maior proporção pelos colegas e conhecidos. O uso de maconha e de outras drogas por pessoas de casa é pouco reportado pelos alunos. É importante considerar que, em que pese o sigilo das respostas, os alunos podem ter tido dificuldade de identificar ou revelar o uso dessas drogas em casa. De qualquer forma, está no Rio Grande do Norte o maior percentual de consumo de maconha por pessoas de casa (8,6%), exatamente o dobro da média dos outros estados.

Em contrapartida, na média dos estados quase um terço (28,1%) dos respondentes tem colegas e conhecidos que usam maconha e quase um quinto (17,6%) conhece quem consome outras drogas. Porém, a concentração de pessoas de fora de casa que usa maconha e outras drogas é maior nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Norte. Isso indica que os alunos do Paraná têm menor contato com maconha e outras drogas fora de casa do que nos outros dois Estados.

No que diz respeito ao tráfico de drogas (Tabela 7), se levarmos em conta apenas o dado estatístico podemos afirmar que é muito baixa a participação de pessoas da casa envolvidas com o tráfico. Os respondentes paranaenses reportam um percentual bem menor (0,9%) do que

potiguares e mineiros, que estão próximos de 5%. Porém, essa análise toma outra dimensão quando consideramos que em Minas Gerais e Rio Grande do Norte a cada grupo de 20 alunos um deles tem um traficante em casa. Dito de outro modo, em uma sala de aula com 40 alunos, 2 convivem diariamente com um traficante.

Tabela 7 – Proximidade e percepção sobre tráfico de drogas.

	MG		RN		PR		Total	
	Sim %	Não %	Sim %	Não %	Sim %	Não %	Sim %	Não %
Algum morador de sua casa está envolvido com tráfico de droga?	4,5	95,5	4,7	95,3	0,9	99,1	3,1	96,9
Algum amigo está envolvido com tráfico de droga?	23,4	76,6	18,1	81,9	6,8	93,2	15,4	84,6
Você já viu alguém vendendo drogas no bairro em que mora?	47,5	52,5	60,2	39,8	20,6	79,4	39,7	60,3
Você já viu alguém vendendo drogas próximo à sua escola?	27,3	72,7	20,7	79,3	29,7	70,3	26,6	73,4

Fonte: Pesquisa Diagnóstico do Proerd, Fundação Getúlio Vargas/Senasp, 2014.

Em Minas Gerais os alunos têm quatro vezes mais amigos envolvidos com o tráfico (23,4%) do que no Paraná (6,8%). Quanto ao tráfico no bairro em que moram, os alunos do Rio Grande do Norte estão mais expostos (60,2%); em Minas Gerais essa concentração também é elevada (47,5%). Contudo, quando se trata da venda de drogas na proximidade da escola, nas escolas privadas do Paraná o tráfico é mais frequente (29,7%).

7 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Retomando a proposição inicial, interessa-nos discutir o fato de a polícia, a escola e a família manifestarem satisfação com o Proerd, mesmo diante da ausência de evidências de que o programa ajuda os alunos a se manterem afastados das drogas. Nesta seção, buscamos explorar evidências que possibilitem algum tipo de inferência sobre o interesse dos atores-chave em torno do programa.

Esta pesquisa produziu medidas de efeito do Proerd em habilidades e atitudes que o programa procura desenvolver nos alunos, bem como de mensuração de seu envolvimento com drogas. No entanto, em razão do desenho amostral do *survey* de alunos, a qualidade desses dados deve ser considerada com reservas, porque a seleção dos grupos não foi aleatória e a diferença inicial nas características individuais dos alunos de cada grupo, entre outros fatores contextuais, não foram controlados. Decidimos, contudo, explorar esses resultados porque apontam para a mesma direção de outros estudos desenvolvidos sobre o DARE (ENNET *et al.*, 1994; CLAYTON, CATTARELLO, JOHNSTONE, 1996; DUKES, ULLMAN, STEIN, 1996), e o Proerd (JOHNSON *et al.*, 2008).

As evidências que encontramos sugerem limitada influência do programa: (i) no desenvolvimento da autoestima e na capacidade de resistir à pressão dos colegas, que são consideradas pelo Proerd como habilidades necessárias para manter o aluno afastado das drogas; (ii) na sua atitude em relação ao álcool e à maconha; e (iii) no seu envolvimento com drogas, mais especificamente a experimentação e o uso. Com base nesses resultados, e se levarmos em conta que o propósito perseguido pelo programa é a prevenção ao uso de drogas, poderíamos inferir que o Proerd não funciona. Sendo assim, quais seriam os interesses da polícia, da escola e da família na manutenção de um programa que não produz os benefícios que propõe?

Nos grupos focais realizados com os beneficiários do Proerd nas três cidades (Curitiba, Belo Horizonte e Natal), não identificamos rejeição ao programa. Os alunos do 9º ano fizeram comentários sobre as atividades e o professor instrutor com simpatia. Contudo, parte do grupo reconhece que o poder de influência do Proerd na prevenção ao uso de drogas é limitado, quer por ser aplicado cedo demais – ou seja, no 5º ano e como única oportunidade, quer por chegar tarde, num contexto em que o aluno já disse “sim” às drogas, quer por outros motivos.

Esse problema apontado pelos alunos pode ser explicado pela forma como o programa é implementado no Brasil. Originalmente, o DARE desenvolveu currículos para serem aplicados em diferentes períodos da vida escolar dos alunos. O Proerd adaptou todo esse material, que na grade curricular brasileira está direcionado para a educação infantil, ensino fundamental (5º e 7º anos) e ensino médio. Todavia, as polícias militares não têm tido capacidade de desenvolver o programa em todas essas fases, dando mais atenção ao 5º ano.

Por outro lado, existem outros fatores que podem minar o esforço do Proerd em manter as crianças e os adolescentes afastados das drogas, em especial quando já convivem com pessoas envolvidas com o consumo e o tráfico de drogas, seja em casa, na escola ou no bairro.

De acordo com levantamento feito por entrevistas e grupo focal, o entorno de uma das escolas do Rio Grande do Norte é uma região com forte presença do tráfico de drogas: todos os participantes reportaram algum tipo de experiência com droga no interior da escola. Mesmo sem uma política claramente definida, a direção da escola tem assumido seu papel no enfrentamento do problema, primeiramente pela via do diálogo com os alunos; porém, existem casos muito graves que fogem ao controle da escola. Portanto, para os alunos, em especial os que moram no entorno, as drogas ilícitas são parte do seu cotidiano,¹⁸ o que torna a prevenção ao uso de drogas um objetivo muito mais difícil de ser alcançado pelo Proerd e revela o quanto é fundamental aos programas de prevenção às drogas entenderem o contexto social para que a criança possa, de fato, dizer não e ter alternativas para não entrar nesse campo.

No que diz respeito à família, os resultados demonstram que somente menos de 10% dos pais ou responsáveis discordam da capacidade do programa em manter as crianças e os adolescentes longe das drogas; e mais de 90% indicam estar satisfeitos com a participação do filho no Proerd. De maneira geral, a família reconhece como dela a maior parcela de responsabilidade ao enfrentamento desse problema em relação ao seu filho; no entanto, está aberta a parcerias.

Nesse contexto, o Proerd atende ao interesse de pais e responsáveis como um apoio no desenvolvimento da criança e do adolescente para evitar o uso de drogas. É provável que parcela desse grupo não assuma inteiramente seu papel e deposite maior expectativa no trabalho da polícia. De qualquer maneira, seria pouco coerente a família rejeitar o programa em razão de evidências da sua baixa influência na prevenção, considerando que a polícia se dispõe a funcionar como parceira, ajudando pais e responsáveis a enfrentar um problema com o qual muitas vezes têm dificuldade de lidar.

Quanto à escola, identificamos que a implementação do Proerd foi considerada desnecessária apenas pela escola privada, de Curitiba, que não conta com o programa. Os gestores dessa escola assumem que seu projeto pedagógico tem sido suficiente para preparar os alunos a valorizar a saúde e a vida e, por consequência, mantê-los afastados das drogas. No entanto, não deslegitimam o propósito do programa, apenas destacam que ele é pontual. Ou seja, um conjunto de aulas ministradas em um período da vida escolar, enquanto o projeto pedagógico da escola é contínuo. Portanto, dentre as seis escolas visitadas, esta foi a única a dizer que não necessita do apoio do Proerd, ao menos do ponto de vista dos gestores entrevistados.

¹⁸ Os dados do survey dos alunos corroboram essa análise, pois indicam que a cada 12 alunos do Rio Grande do Norte, aproximadamente 1 convive todos os dias em casa com alguém que usa maconha.

Por outro lado, na escola privada de Curitiba que tem o Proerd os gestores justificam a necessidade de manutenção do programa em função dos pais. Sem negligenciar a contribuição à prevenção, para eles o programa serviria para que os pais se dessem conta de que os filhos entraram em fase vulnerável da vida, que a família precisa exercer seu papel e não delegar essa responsabilidade para a escola. Nesse caso o Proerd funcionaria como um apoio para a escola, provocando a participação dos pais nas questões relacionadas à droga. E é nessa perspectiva, principalmente, que o Proerd atende ao interesse da escola.

Já o panorama das escolas da rede pública é muito diferente. Não identificamos em nenhuma das escolas de Belo Horizonte e Natal a existência de um projeto pedagógico que extrapolasse os limites da sala de aula, tampouco uma política ou estratégia clara de enfrentamento do problema formulada pela área da educação do governo estadual ou local. Essa lacuna aumenta a responsabilidade dos gestores da escola, que nem sempre estão preparados para desempenhar esse papel relevante. Dentre as escolas da rede pública visitadas pudemos perceber que o desempenho do gestor que assume o enfrentamento do problema pode não diminuir ou controlar a presença de drogas no ambiente escolar, por exemplo, mas o fato de responder ao problema com interesse genuíno tende a aumentar a confiança dos alunos na escola.

Quanto aos professores, esse é o grupo que tem maior contato com os alunos. A tendência é que respondam de forma mais eficiente aos problemas relacionados às drogas, com os quais se deparam no cotidiano escolar, quando os gestores estabelecem parâmetros claros que orientem sua tomada de decisão. Nas unidades em que esses parâmetros estão ausentes, os professores tendem a esperar que o policial professor preencha esse vazio. Nesse sentido, o Proerd atende não apenas ao interesse dos professores em assumir a condução dos problemas relacionados à droga com os alunos, mas também problemas de outra natureza, relacionados, por exemplo, a lacunas na atuação dos gestores escolares.

Ficou claro no discurso de alguns gestores e professores que a presença do policial professor na escola contribui não apenas para a segurança da comunidade escolar, mas, também, para o equilíbrio das relações. Diante do policial professor os alunos tendem a se comportar de forma mais respeitosa e educada. Sendo assim, a expectativa da escola é a de que o policial professor seja capaz de solucionar problemas que gestores e professores não conseguem resolver. Desse ponto de vista, o interesse da escola, que tem no Proerd a principal referência de prevenção ao uso de drogas, é que o policial professor minimize o trabalho relativo aos problemas comportamentais dos alunos, não só os relativos às drogas.

Quanto à perspectiva organizacional, as polícias militares definem múltiplos objetivos a serem conquistados pelo programa, diferentemente do DARE, cujo foco está centrado no desenvolvimento de habilidades que ajudem os alunos na tomada de decisão para que se mantenham longe das drogas. Atuar com foco único ajuda a convergir os esforços para o mesmo ponto e a chance de atingir a meta tende a aumentar. Ao passo que no trabalho voltado para mais de um objetivo os esforços podem se dispersar no processo e não alcançar os resultados.

De um lado, a definição de propósitos múltiplos pode sinalizar a falta de clareza da organização policial sobre o Proerd. Mas, por outro, ao inserir o controle do crime e da violência de maneira generalizada dentre esses propósitos, a organização policial pode estar tentando legitimar uma atividade não peculiar ao meio policial. Os dados coletados pelas entrevistas e pelos questionários via *internet* com os gestores policiais indicam que a inclusão do programa na estrutura organizacional não segue qualquer padrão. A vinculação do Proerd diverge entre os Estados, e no espaço temporal de vigência do programa é muito provável que esse vínculo tenha sido alterado, inclusive por mais de uma vez. Identificamos diferentes áreas de governança do Proerd, como ensino, direitos humanos, polícia comunitária e policiamento escolar. Essas duas últimas parecem ter maior capacidade

de promover a inclusão do programa entre as políticas de policiamento e, por consequência, de minimizar a rejeição a uma atividade aparentemente estranha ao meio policial.

Entretanto, o que mais chama a atenção nessa multiplicidade de objetivos do Proerd é a intenção de distribuir os benefícios entre os alunos e a própria organização policial. Nos Estados Unidos, os dados sobre o DARE sugerem que a prevalência do programa, mesmo diante de evidências da limitada influência na prevenção ao uso de drogas, está relacionada à decisão da escola em promover a aproximação entre os alunos e a polícia. Mesmo que isso traga resultados positivos para a polícia, a escola norte-americana desempenha esse papel porque entende que os alunos podem ser beneficiados em alguma medida.

No caso brasileiro, no entanto, os documentos que regulam o programa deixam claro que grande parte das polícias militares implementam o Proerd também para melhorar sua imagem. O que não está claro é se esse propósito prevalece sobre o da prevenção ao uso de drogas. A ausência de avaliação de resultados, contudo, não permite qualquer tipo de constatação a esse respeito.

Em que pese o aspecto normativo, é o implementador que coloca em prática as atividades do programa. É no contato com os alunos em sala de aula que a política é implementada. Em seção anterior, discorremos a respeito do policial como burocrata do nível de rua, destacando que o autointeresse pode influenciar suas escolhas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2000). Entendemos que isso tende a ocorrer tanto no trabalho na rua como na sala de aula.

No policiamento, o PM direciona seu trabalho para atividades mensuráveis, por isso busca realizar prisões e apreender armas e drogas. Quando consegue medir seu trabalho por esses indicadores de desempenho, recebe reconhecimento pelo seu esforço. Caso contrário, ou seja, quando deixa de realizar prisões e apreender armas e drogas, é como se ele não tivesse trabalhado, pois a quantidade de indicadores que medem o desempenho policial é muito reduzida e não contabiliza a maior parte das tarefas cotidianas. Nesse sentido, é muito provável que o policial de rua procure prender criminosos mais para atender interesse próprio – a saber, obter reconhecimento – do que propriamente para controlar o crime ou aumentar a sensação de segurança pelo público, embora essa possa ser um resultado decorrente.

Na sala de aula não acontece de forma diferente: o policial professor também espera pelo reconhecimento, mas neste caso não existem medidas¹⁹. A avaliação de desempenho do policial professor e da implementação do Proerd na escola tende a se resumir à mesma coisa. Na maioria das vezes, é o próprio implementador que a constrói. O que fundamenta essa avaliação é, principalmente, a aceitação de sua presença e do programa por parte dos alunos e de outros membros da escola e também da família.

Nos grupos focais um dos pontos que mais chamou a atenção foi a satisfação com que os policiais professores tratavam seu trabalho. Na maior parte das vezes, as narrativas estavam fundadas na crença de que esse trabalho faz diferença para a criança e é por isso que tem tanto valor. Na sala de aula, o policial professor se expressa de maneira diferente do policial na rua. A atividade de policiamento, em especial o modelo tradicional, impele o PM a controlar emoções e a assumir postura fria e distante do público em que atua, pois na maior parte das vezes está em situações de conflito.

Na sala de aula o policial professor está livre de barreiras emocionais e se sente confortável em ser abraçado pelos alunos, brincar e rir de forma descontraída. A própria metodologia do Proerd contribui para criar ambiente lúdico. Em suas narrativas, os policiais professores não têm receio de contar sobre as emoções que a relação com os alunos provoca, tampouco de dizer que choram nas

¹⁹ Não identificamos critérios objetivos fixados para avaliar o desempenho do policial professor. Na maior parte das vezes o programa tende a ser avaliado pelo número de escolas e alunos atendidos.

formaturas. Na verdade, é um ambiente sem censuras em que ele fica à vontade para deixar vir à tona seu lado humano.

Ao tratar dos padrões de policiamento, Bayley (1985) argumenta que a atividade de policiamento não é glamorosa e que esse é um dos motivos que atrai tão pouco o interesse dos estudiosos para o tema. Ao retirar o policial da rua e o transferir para a sala de aula, é como se o Proerd estivesse introduzindo certo glamour à atividade policial.

O policial professor tem consciência de que conquistou um lugar raro na organização policial, onde o público o respeita e o valoriza, onde pode agir com naturalidade e, principalmente, encontrar o prazer no trabalho. É natural que queira se manter nesse lugar e lutar pela manutenção dessas conquistas. O maior problema que enfrenta é a resistência interna, manifestada por policiais de todos os níveis hierárquicos. A resistência tende a ceder quando os filhos dos pais policiais participam do Proerd. Essa é a mesma reação da família, de maneira geral que, mesmo diante da insatisfação com a polícia, aceita e elogia o programa porque ele o ajuda a proteger seu filho de um grave problema: as drogas.

O policial professor investe na formação e busca estar atualizado sobre o tema para responder às constantes indagações feitas pelos alunos bem informados. Mesmo que a capacitação oferecida pela coordenação do programa não atenda a todas as necessidades, ele tende a não reclamar. Igualmente, mesmo que a metodologia e o material didático não ofereçam o suporte de que precisa, ele tende a não criticar. Os policiais professores formam um grupo coeso em torno da ideia de que o Proerd é um modelo exemplar e deve ser mantido e expandido, donde decorre a reação constante de se destacar os pontos positivos do programa. Apenas ressentem-se de determinados comportamentos dos alunos que se desviam da conduta carinhosa e respeitosa que esperam encontrar, assim como da falta de viaturas para locomoção até as escolas, o que demonstra a deficiência da organização policial em apoiar o programa.

Por maior que seja o esforço, é muito pouco provável encontrar policiais que desenvolvam outros tipos de atividade defendendo seu trabalho ou com disposição para investir no preparo profissional, como os policiais professores do Proerd. Por um lado, é louvável que as polícias militares possam ter em seus quadros profissionais com esse nível de satisfação e preparo. Mas, por outro, qual é o retorno que a organização policial tem tido com esse trabalho?

A resposta desejável seria que a PM, por meio do Proerd, estaria ajudando a prevenir o uso de drogas pelos alunos e, por consequência, essa aproximação estaria melhorando a imagem da polícia. Como discurso, essa resposta está presente na agenda da corporação e até mesmo do governo estadual; mas se trata de hipótese, uma vez que não foi testada empiricamente, ou seja, não há provas de que isso esteja ocorrendo de fato. Sobre as evidências do efeito do programa na prevenção ao uso de drogas, já discutimos anteriormente. Vejamos então a contribuição do Proerd para a imagem da polícia.

Em alguns grupos focais, os policiais professores destacaram a aproximação entre a PM e a comunidade escolar, quando tratamos da contribuição do Proerd. Contudo, quando perguntados sobre o propósito do programa ser a melhoria da imagem da polícia, chegaram a negar de forma uníssona, reafirmando com convicção que o objetivo é a prevenção ao uso de drogas.

Os dados coletados pelo questionário na *internet* indicam que, mesmo que em pequena frequência, a imagem da PM foi indicada como objetivo do Proerd, em pergunta aberta, por parcela dos policiais professores. Além disso, como destacado anteriormente, esse propósito também está presente em grande parte dos documentos que regulam o programa nos estados. Portanto, em alguma medida é possível inferir que o Proerd é um meio que tem sido intencionalmente empregado para melhorar a imagem da PM.

As entrevistas e os grupos focais com gestores das escolas, professores e alunos revelam que, de maneira geral, o policial professor é muito bem avaliado, mas que essa referência positiva não é transferida para a organização policial. Todos os informantes classificam como importante a experiência de conhecer um policial dedicado e com bons predicados profissionais e pessoais e de saber que existe esse tipo de profissional na Polícia Militar. No entanto, essa referência funciona como uma parte não representativa do todo. Diante dessa lógica, o Proerd cria boa imagem *apenas* dos policiais professores.

Sendo assim, os resultados do programa tendem a beneficiar os policiais professores, que são os responsáveis pela implementação da política. Dado o Proerd como um locus de realização profissional, sem qualquer parâmetro de comparação na corporação, o policial professor ou o burocrata de nível de rua pode tomar decisões que satisfaçam a seu próprio interesse; como mencionamos inicialmente, ele pode usar a discricionariedade para tornar seu trabalho mais gratificante (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2000).

É desejável que o policial professor encontre satisfação em seu trabalho; contudo, diante da ausência de evidências do impacto do programa e de critérios objetivos de avaliação do seu trabalho, o risco é o Proerd beneficiar apenas o policial professor, não alcançando nem o propósito de prevenir o uso de drogas, nem o de melhorar a imagem da polícia.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os grupos envolvidos no Proerd – polícia, escola e família – assumem o interesse de ajudar as crianças e os adolescentes a se manterem longe das drogas. No entanto, evidências sugerem que o programa não tem alcançado o objetivo de beneficiar os alunos, prevenindo o uso de drogas. Por um lado, a falta de eficiência do programa pode estar associada à baixa capacidade das polícias militares em implementar os currículos existentes para todas as turmas. Por outro, por mais bem feita que seja a implementação, o Proerd por si só não dá conta de enfrentar sozinho esse problema. Contudo, qualquer que seja o resultado é recomendável que o programa seja avaliado, para que os tomadores de decisão possam escolher o rumo da política.

A análise sugere que o Proerd, como política de prevenção ao uso de drogas, pode não estar beneficiando os alunos no sentido de os manterem longe das drogas, mas tem atendido aos interesses dos atores-chave. A família e a escola reconhecem que têm ampla responsabilidade nesse processo de prevenção ao uso de drogas e entendem que a polícia é um parceiro que apoia esse processo. Portanto, não exigem comprovação de resultados e, de maneira geral, aceitam o programa porque os ajuda a enfrentar um grave problema. Nas situações em que a família e a escola não assumem seu papel, o Proerd representa a principal referência para a criança e o adolescente em assunto de prevenção ao uso de drogas. Trata-se assim, reitera-se, da ocupação de um espaço vazio no que tange à prevenção das drogas.

No que diz respeito à polícia, os múltiplos objetivos definidos na formulação da política no nível estadual e a ausência de critérios mínimos de mensuração dificultam a sua avaliação. Dessa forma, torna-se difícil analisar a eficiência do Proerd, quer seja na prevenção ao uso de drogas, quer na melhoria da imagem da polícia. Disso decorre que não sabemos se os reais beneficiários da política – alunos e polícia – estão realmente recebendo algum benefício. É certo que a família, a escola e os policiais professores, contudo, têm seus interesses atendidos, reitera-se.

Em razão da relevância do tema e dos investimentos públicos que têm sido feitos ao longo dos últimos anos, é recomendável que esses pontos obscuros da política sejam tratados. Sendo assim, entendemos que a construção de um modelo e de um marco lógico do Proerd, em âmbito

nacional, poderá contribuir para o aperfeiçoamento da política.

Apesar de similares, ambas as ferramentas — modelo e marco lógico – diferem em termos de fundamentos metodológicos e objetivos de aplicação. Enquanto a *matriz lógica* é usada para planejamento de projetos, como “[...] instrumento auxiliar de decisão e monitoramento de execução”, o *modelo lógico* serve para “[...] organizar referências para avaliação, com ênfase maior à explicitação da teoria do programa do que propriamente aspectos relacionados ao seu gerenciamento” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 6). No caso do Proerd, propomos a utilização de ambas as técnicas, uma vez que as hipóteses e as ideias que fundamentam a intervenção do programa não são evidentes (o que poderia ser discutido no âmbito de um modelo lógico) e que certos elementos, como os resultados esperados, os indicadores e os meios de verificação para a sua avaliação, também não são definidos pelos estados (o que poderia ser a contribuição de um marco lógico).

Tal processo poderia ser fomentado pela Senasp em diálogo com a Câmara Técnica do Proerd, no âmbito do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais de Polícia Militar e Bombeiros Militares. No entanto, sugerimos que envolva não apenas os comandantes-gerais e os coordenadores estaduais dos estados, mas também os representantes de professores, diretores e alunos de escolas beneficiadas pelo programa, além de especialistas no tema das drogas e profissionais de outras áreas, tais como saúde, educação e assistência social.

Como resultado desse processo, indicadores mínimos de monitoramento e avaliação do Proerd seriam estabelecidos e permitiriam acompanhamento mais amplo e sistemático dos seus resultados. Esses indicadores poderiam ser constituídos inicialmente de elementos de processo (*outputs*), já contabilizados em alguma medida pelos estados (como o número de municípios, escolas e alunos atendidos e capacitações realizadas, entre outros), mas devem gradativamente incorporar elementos de impacto do programa, ou seja, de resultados (*outcomes*). Nessa proposta, a Senasp poderia igualmente fomentar o processo de acompanhamento desses indicadores, de forma a incorporá-los em módulo do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública (Sinesp).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, G. C.; QUIRINO, R. A percepção de estudantes e da comunidade escolar sobre o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. In.: IV SENEPT Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, 2014, Belo Horizonte, **Anais SENEPT**, 2014. Disponível em < http://www.senept.cefetmg.br/site/AnaisSENEPT/Anais_III_SENEPT12/Artigo03.html>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAYLEY, D. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Trad. de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade,1). (1985) [2001].

BIRKELAND S.; MURPHY-GRAHAM E.; WEISS C. Good reasons for ignoring good evaluation: The case of the drug abuse resistance education (D.A.R.E.) program. **Evaluation and Program Planning**, 2005, nº 28, p. 247–256.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como Elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Nota Técnica, nº 6**. IPEA. 2010.

CLAYTON R. R.; CATTARELLO A. M.; BRYAN M.; JOHNSTONE B. M. The Effectiveness of Drug Abuse Resistance Education (Project DARE): 5-Year Follow-Up Results, **Preventive Medicine**, 1996, nº 25, p. 307–318.

CNCG, Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil. **Carta de Fortaleza**: Considera o Programa Educacional de Resistência às Drogas o seu projeto de prevenção ao uso e tráfico de drogas no Brasil. Fortaleza, 2001.

COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS. **Guerra às Drogas**. Relatório, Junho, 2011.

DARE - Drug Abuse Resistance Education. Em <<http://www.dare.org>>. Acesso em 12 set. 2014.

DUKES R. L., ULLMAN J. B., STEIN J. A. Three-Year Follow-Up of Drug Abuse Resistance Education (DARE). **Evaluation Review**, 1996, V. 20, nº 1, p. 49-66.

ENNET S. T., TOBLER N. S., RINGWALT C. L., FLEWELLING R. L. How Effective Is Drug Abuse Resistance Education? A Meta-Analysis of Project DARE Outcome Evaluations. **American Journal of Public Health**, 1994, V. 84, nº 9.

ESPÍRITO SANTO. Polícia Militar do Espírito Santo. **Portaria nº 346-R de 16 de abril de 2004**.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 8, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/>. Acesso em 08 dez. 2014.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública e CPJA – Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas. **Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública**. Relatório de pesquisa. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/ApresentacaoFinal.pdf>. Acesso em 08 dez. 2014.

HILL, H. C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 13, nº 3, 2003, p. 265-282.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. Anu. estat. Brasil, Rio de Janeiro, v.72, 2012.

JOHNSON, K. W. et al. **Avaliação DARE (PROERD)**: um acompanhamento de quatro anos em São Paulo, Brasil. São Paulo: CEBRID: INL, 2008, 12 p. Sumário Executivo.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 20-81.

MASSARDI, W. O.; SILVA, E. T. Análise das implicações do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência: o caso das escolas públicas de Ubá. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, ano 10, n. 13, p. 149-164, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://seer2.fapa.com.br/index.php/arquivo>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

MATO GROSSO. Decreto nº 5.651 de 10 de dezembro de 2002. Institui o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD, no âmbito da Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**, Cuiabá, MT, 10 dez. 2002.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 10, nº 2, 2000, p. 329-358.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Manual do Instrutor do 7º Ano**: Caindo na REAL. 2ª Ed. Belo Horizonte: PMMG, 2013.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010 – CG**. Regula a aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais. – Belo Horizonte: Seção de Planejamento do Emprego Operacional – EMPM/3, 2010.

NOGUEIRA, A. N. **O Currículo do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD da Polícia Militar do Estado de São Paulo**: exercício de cidadania. 2010, 248f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontífice Universidade Católica, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, F. C. et al. **Avaliando o PROERD**: desafios e possibilidades. [2007?]. Disponível em <<http://central3.to.gov.br/arquivo/163633/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

PARAÍBA. Polícia Militar de Paraíba. **Resolução nº 0002/GCG/2001**. Adota o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), estabelece normas para o seu funcionamento e determina outras providências. João Pessoa, PB, 27 ago. 2003.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. **Diretriz nº 006/ 2000**. Curitiba, PR, 10 out. 2000.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 29.188 de 10 de maio de 2006**. Institui o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, PE, 10 mai. 2006.

7

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE OS EFEITOS REDE EAD-SENASP NA TRAJETÓRIA DOS SEUS DISCENTES¹

Haydée Caruso²
Juliana Silva³
Rodrigo Suassuna⁴
Cláudio Dantas⁵
Elizabeth Albernaz⁶
Marcelle Figueira⁷
Luciana Melo⁸
Raissa Menezes⁹
Yuri de Moraes¹⁰

RESUMO

Este sumário executivo apresenta as principais reflexões e resultados obtidos através da pesquisa intitulada “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação à Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública na trajetória profissional de seus discentes”. As questões norteadoras do documento referem-se: a) aos efeitos da Rede EAD na trajetória profissional e no cotidiano dos seus discentes; b) ao impacto dos cursos EAD para as instituições de segurança pública; c) à identificação dos gestores responsáveis pela utilização da Rede EAD nas instituições de segurança pública; e d) ao aproveitamento dos conhecimentos adquiridos pelos discentes em suas instituições. Para a concretização dos objetivos desta pesquisa, foram combinadas diferentes estratégias metodológicas. Na pesquisa quantitativa, foram coletados dados em âmbito nacional junto a uma amostra de discentes, por meio da aplicação de questionário online, com link disponibilizado na plataforma da Rede EAD. Para a pesquisa qualitativa, foram realizadas visitas in loco em cinco estados e no Distrito Federal, além de três municípios contidos nos estados visitados.

Palavras-chave: Educação a distância. Formação policial. Segurança pública.

¹ A pesquisa teve coordenação geral da Profa. Dra. Haydée Caruso (UnB). Os coordenadores de área foram Juliana Silva e Rodrigo Suassuna (UCB) e integraram a equipe de pesquisadores: Cláudio Dantas (IPEA); Elizabeth Albernaz (UFF); Marcelle Figueira (UCB/UnB); Luciana Melo (UnB); Raissa Menezes (UnB); Yuri de Moraes (UFG), além das colaboradoras Jheniffer Cardoso e Keroline Santos (UCB)

² Doutora em Antropologia pela UFF, professora do Departamento de Sociologia da UnB, pesquisadora do Núcleo de Estudos Sobre Violência e Segurança Pública (NEVIS) e do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INEAC)

³ Psicóloga, doutoranda em Psicologia pela UFRJ, Professora da UCB e Capitã da PMERJ.

⁴ Sociólogo, doutor em Sociologia pela UnB, Pesquisador do NEVIS e Professor da UCB.

⁵ Sociólogo, mestre em Sociologia pela UnB, Pesquisador do NEVIS.

⁶ Antropóloga, Mestre em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ e Doutoranda em Antropologia pela UFF.

⁷ Geógrafa, Mestre em Engenharia Cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia-IME, Pesquisadora do NEVIS e Professora da UCB.

⁸ Socióloga, mestre em sociologia pela UnB.

⁹ Antropóloga, mestre em Sociologia pela UnB.

¹⁰ Jornalista, Consultor Independente, pós-graduando em Arte, Educação Intermediática Digital pela UFG.

ABSTRACT

This executive summary presents the main thoughts and results obtained through the research named "Results evaluation of the National Distance Learning Network of National Public Security Secretariat upon students' career". The guiding questions of this document refers to: a) effects of the Network upon students' career and everyday life; b) impact of the Network's courses upon public security institutions; c) identifying stakeholders that are accountable for the use of the Network in public security institutions; d) the use of acquired knowledge by students in institutional settings. To achieve such goals, different methodological strategies were combined. Under quantitative research, data of national scope was collected from a sample of students by means of online survey application, through a link available in the Network domain. Under qualitative research, visit on-the-spot were endeavored in five federated states, in Federal District and in three counties within visited states.

Keywords: Education. Police Training. Public Security.

Lista de tabelas

Tabela 1 - Avaliação dos conhecimentos profissionais após o curso, por quantidade de cursos realizados (N=8794).	227
Tabela 2 - Avaliação da atuação prática após os cursos, por quantidade de cursos realizados (N=8794).	228
Tabela 3 - Mudança de opinião após a entrada na Rede EAD-SENASP, por quantidade de cursos realizados (N=8794).	229
Tabela 4 - “Os conhecimentos são requisitados?” e avaliação do aumento da capacidade de resposta a demandas, como percentual da escala de quantidade de cursos realizados.	230
Tabela 5 - “Quanto do que você aprendeu ajuda no seu trabalho diário?”, por quantidade de cursos (N=8794).	231
Tabela 6 - Valorização/ promoção em decorrência de cursos da Rede-EAD, por profissão (N=8794).	232
Tabela 7 - Formas de valorização, por categoria profissional (percentual do total da categoria).	232
Tabela 8 - Percepção da valorização profissional, como percentual da categoria profissional (N=8794).	235
Tabela 9 - Avaliação dos conhecimentos profissionais após o curso, como percentual da categoria profissional (N=8794).	236
Tabela 10 - Avaliação da atuação prática após os cursos, como percentual da categoria profissional (N=8794).	237
Tabela 11 - Avaliação da capacidade de transmitir conhecimentos aprendidos, como percentual da categoria profissional (N=8794). ..	238
Tabela 12 - “Seu trabalho permite a aplicação dos conhecimentos adquiridos nos cursos?” como percentual da categoria profissional (N=8794).	238
Tabela 13 - “Continuou estudando em outras iniciativas?”, por nível de escolaridade (N=8794).	239
Tabela 14 - “Os conhecimentos são requisitados pela população civil?”, por nível de escolaridade (N=8794).	241

Lista de gráficos

Gráfico 1- Avaliação dos conhecimentos profissionais após o curso, por quantidade de cursos realizados (N=8794).	227
Gráfico 2 - Avaliação da atuação prática após os cursos, por quantidade de cursos realizados (N=8794).	228
Gráfico 3 - Mudança de opinião após a entrada na Rede EAD-SENASP, por quantidade de cursos realizados (N=8794).	229
Gráfico 4 - “Os conhecimentos são requisitados?” e avaliação do aumento da capacidade de resposta a demandas, como percentual da escala de quantidade de cursos realizados.	230
Gráfico 5 - “Quanto do que você aprendeu ajuda no seu trabalho diário?”, por percentual da escala de quantidade de cursos.	231
Gráfico 6 - Praças policiais militares que receberam algum tipo de valorização/ promoção em decorrência do curso EAD-SENASP, como percentual do posto ou graduação.	234
Gráfico 7 - Oficiais da polícia militar que receberam algum tipo de valorização/promoção em decorrência do curso EAD-SENASP, como percentual do posto ou graduação.	234
Gráfico 8 - “Os conhecimentos adquiridos no curso são requisitados pela população civil”, como percentual de cada nível de escolaridade, excluído o nível fundamental incompleto. (N=8794)	241
Gráfico 9 - “Seu trabalho permite a aplicação dos conhecimentos adquiridos nos cursos?”, por nível de escolaridade (N=8794).	242

Lista de gráficos

Mapa 1 - “Continuou estudando em outras iniciativas?”	240
Mapa 2 - Escolaridade de entrada na instituição por unidade federativa.	243
Mapa 3 - Escolaridade atual na instituição por unidade federativa.	244

1 INTRODUÇÃO

Este documento organizado como sumário executivo apresenta as principais reflexões e resultados obtidos através da pesquisa intitulada “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação à Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública (REDE EAD-SENASP) na trajetória profissional de seus discentes em cinco Estados e três municípios brasileiros”, realizada no âmbito do Edital do Projeto Pensando a Segurança Pública nº 3, da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ).

A Pesquisa esteve fundamentalmente organizada de modo a responder quatro questões norteadoras que foram propostas pelo edital supracitado. Assim, o desafio foi compreender:

- a. Quais os efeitos/impactos da Rede EAD na trajetória profissional e no cotidiano dos seus discentes?
- b. Qual o impacto dos cursos EAD para as instituições de segurança pública?
- c. Quais são os gestores responsáveis pela definição sobre a utilização da Rede EAD-SENASP nas instituições de segurança pública?
- d. Como são aproveitados os conhecimentos adquiridos pelos discentes em suas instituições?

Os resultados aqui apresentados pretendem contribuir para a melhor compreensão sobre os efeitos dos cursos vinculados à Rede EAD-SENASP na trajetória dos profissionais de segurança pública no Brasil e em suas instituições. Indicam a preponderância da Rede EAD-SENASP como iniciativa inovadora do Governo Federal para capacitação continuada de profissionais de segurança pública, assim como a necessidade de maior institucionalização da Rede enquanto política pública exigindo, portanto, maior articulação com as instituições estaduais e municipais.

O sumário executivo está organizado em três partes. A primeira apresenta as estratégias metodológicas desenvolvidas para a condução da pesquisa. Na sequência, os autores buscam construir um diálogo teórico entre as questões relacionadas à *formação policial no Brasil*; o lugar da *educação a distância para qualificação continuada* destes profissionais (tema ainda muito incipiente na produção acadêmica brasileira) e as *contribuições teóricas em torno da noção de Rede* que permite refletir sobre as pontes, interseções e conexões entre os atores e as instituições que compõem o chamado sistema de segurança pública no Brasil.

A segunda parte apresenta os resultados da pesquisa em suas dimensões quantitativas, obtidas através da aplicação de um questionário online na plataforma da Rede EAD-SENASP e qualitativas, obtidas através do trabalho de campo realizado em 09 unidades Federativas. A terceira e última parte reúne as considerações finais e o conjunto de recomendações propostos pela equipe responsável por esta pesquisa.

PARTE I

2 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Para a concretização dos objetivos desta pesquisa, foram combinadas diferentes estratégias metodológicas¹¹. A pesquisa consistiu num estudo empírico com articulação de diferentes

¹¹ Foram construídos quatro instrumentos para esta pesquisa, a saber: (a) questionário fechado online, destinado aos alunos egressos da Rede EAD; (b) roteiro de entrevista de grupo focal, conduzido presencialmente com um grupo selecionado de egressos dos cursos da rede; (c) roteiro de entrevista semiestruturada presencial com tutores máster, responsáveis pela gestão local da Rede EAD em cada estado; e (d) roteiro de entrevista semiestruturada presencial com gestores da área de ensino das organizações de segurança pública, como diretores das academias de polícia, diretores dos centros de formação e ocupantes de cargos-chave nas seções de formação das secretarias estaduais e municipais de segurança pública.

metodologias para dar conta de diversas dimensões do objeto analisado, quais sejam: metodologia exploratória e compreensiva acerca da trajetória profissional dos discentes dos cursos da Rede EAD-SENASP.

Na pesquisa quantitativa, foram coletados dados em âmbito nacional, junto ao universo de discentes, por meio da aplicação de questionário *online*¹² com link disponibilizado na plataforma da Rede EAD-SENASP.

Para a pesquisa qualitativa, foram realizadas **visitas in loco**¹³ em 05 (cinco) Estados e o Distrito Federal, a saber: Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul; Pernambuco, Acre, Goiás e Distrito Federal. No tocante aos Municípios, em razão do exíguo tempo destinado à pesquisa e por ter sido realizada no ano da Copa do Mundo no Brasil, optou-se por selecionar aqueles que estivessem contidos nos Estados acima listados. A saber: 1) Rio de Janeiro; 2) Porto Alegre e 3) Recife.

Na ocasião das visitas, foram realizadas **entrevistas em profundidade semiestruturadas** com atores-chave das instituições de segurança pública daquele Estado/UF ou município, a saber: tutores *masters*¹⁴ e gestores das academias ou diretorias de ensino.

Por fim, também em cada localidade escolhida, foi realizado um **grupo focal com egressos** dos cursos oferecidos, a fim de identificar, nas falas dos profissionais da segurança pública, sua avaliação acerca da experiência de aperfeiçoamento a partir de sua participação no curso da Rede EAD-SENASP. Buscou-se, nestes grupos, observar a trajetória dos profissionais contemplados, focalizando desde suas motivações para realizar o curso; sua participação como discentes; seus interesses acadêmicos e técnico- profissionais; dificuldades enfrentadas; habilidades desenvolvidas; compreendendo como tais processos de ensino e aprendizagem resultaram (ou não) em desdobramentos práticos e aplicáveis ao seu campo de atuação profissional e como tal investimento tem sido visto, reconhecido e valorizado por si mesmos, seus pares e superiores.

Em resumo, o desenho da pesquisa foi construído a partir da combinação simultânea de três variáveis fundamentais no sentido de buscar abarcar dados que sejam representativos da experiência promovida pela Rede EAD-SENASP. Os três critérios utilizados para definição do universo pesquisado foram:

1. **Abrangência geográfica:** Cada região do país foi representada nesta pesquisa por, pelo menos, 01 (um) estado, contemplando as 05 (cinco) regiões do país;
2. **Adesão dos profissionais de segurança pública à Rede:** Seleção de Estados onde se observa maior ou menor adesão dos profissionais aos cursos oferecidos, evidenciada pelo número de matrículas durante todo o período de vigência da Rede. A hipótese era que Estados como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, prioritariamente, tinham grande quantidade de profissionais na Rede em razão da relação desta participação com o pagamento de Bolsa Formação durante o 2º Governo Lula. Entretanto, esta constatação poderia não se traduzir em efetiva participação institucional destes Estados na Rede. O que se quis compreender foram os distintos tipos de participação (seja ela institucional ou individual) e por quais razões.

¹² A aplicação do *survey* da pesquisa foi precedida por um teste aplicado entre os dias 11 e 14 de julho a 25 respondentes das redes profissionais dos integrantes da equipe de pesquisa e que haviam realizado cursos da Rede-EAD. Foram colhidos comentários desses respondentes, no sentido de aperfeiçoar o questionário que seria utilizado no *survey*. Os questionários propriamente começaram a ser enviados no dia 15 de julho de 2014 a todos os participantes cadastrados na Rede EAD, ficando disponíveis para resposta até o dia 21 de julho, ou seja, um período de sete dias. As respostas foram ofertadas por 8842 participantes da Rede EAD, dos quais 8794 (99,4%) concordaram com o termo de consentimento, constituindo a amostra do questionário. O último questionário foi respondido às 17h06 do dia 18 de julho.

¹³ O trabalho de campo foi realizado entre os meses de junho a outubro de 2014, perfazendo visitas presenciais em todos os locais selecionados. Ao todo, foram realizadas 32 (trinta e duas) atividades de coleta de dados, dentre entrevistas e grupos focais.

¹⁴ Categoria utilizada pela Rede EAD para definir os atores que atuam como pontos focais nos Estados e Municípios.

- 3. Focalização no Distrito Federal:** Por ser a unidade da federação em que os pesquisadores institucionalmente se localizam (Universidade de Brasília e Universidade Católica de Brasília); onde igualmente se localiza a sede da SENASP, bem como a sede da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. Ademais, incluir o Distrito Federal permitiu analisar a participação das polícias distritais (militar e civil) na própria Rede EAD-SENASP uma vez que nunca foram contempladas no Bolsa Formação e, mesmo assim, ao longo do tempo se mantiveram participando ativamente com número expressivo de seus profissionais nos cursos EAD.

3 O DEBATE SOBRE FORMAÇÃO POLICIAL E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para falar de formação policial é fundamental tratar da cultura institucional das polícias brasileiras. Em especial das polícias militares e civis que já foram reiteradamente objeto de pesquisa de alguns cientistas sociais brasileiros dedicados a este tema. Mergulhar no universo empírico da formação policial implica em descortinar as representações sociais que os atores policiais constroem, a partir do momento que ingressam nas corporações e passam por seus ritos de iniciação que compreendem, necessariamente, o processo de “tornar-se policial” desde a escola de formação até a prática profissional nas ruas da cidade (MUNIZ, 1999; CARUSO, 2002).

Kant de Lima (2006) em um de seus importantes artigos sobre o tema da formação policial problematiza a reiterada afirmação de que o mau desempenho dos policiais decorre de má formação ou se é possível pensar, sem desconsiderar a primeira afirmação, que em várias situações a formação policial se dá a partir de parâmetros, pressupostos e, sobretudo uma ideologia que não aquela necessária e exigida dos agentes policiais no Estado Democrático de Direito.

Explicando de outro modo, o que se está em jogo é que as polícias brasileiras, ainda hoje, permanecem sendo formadas para um outro fim que não a garantia de direitos e deveres numa ordem democrática. A despeito de várias mudanças importantes alcançadas nos últimos anos, persiste ainda em termos de cultura institucional a ideia de forjar policiais para o “combate” e “guerra contra o crime” perseguindo ideologicamente um “inimigo” a ser eliminado. (ZAVERUCHA, 2000; KANT DE LIMA, 2006; MUNIZ, 2001; PONCIONI, 2007).

Diversos estudos demonstram que esse imaginário é condizente com os pressupostos da segurança nacional que ainda persistem e orientam a tomada de decisão e a construção de políticas públicas de formação policial no século XXI. (FREIRE, 2009; COSTA E LIMA, 2014).

Todavia, é inegável que os diversos estudos feitos, até o momento, dando conta desta dualidade na formação (ser militar e ser policial) ou o que Muniz (2001) chama de “crise de identidade das polícias brasileiras” tem efeitos concretos nas mudanças que paulatinamente ocorrem nas polícias¹⁵. Há reminiscências, mas também há mudanças profundas em várias academias e escolas de polícia pelo Brasil.

Portanto, em termos de concepção e execução de políticas públicas de larga escala voltadas para a formação e capacitação continuada destes profissionais, o desafio é lidar com duas visões de mundo sobre segurança pública que convivem – simultaneamente - nas cabeças e nas ações de vários executivos de polícia do Brasil.

¹⁵ O argumento aqui trabalhado aplica-se igualmente às polícias civis uma vez que ideologicamente também são orientadas pelo o que os autores chamam de paradigma militarista (ZAVERUCHA: 2000; SILVA:2003; PONCIONI:2007 entre outros)

A Rede EAD-SENASP em sua interface com as distintas realidades policiais brasileiras lida diariamente com essa dualidade, ora tensionada por aqueles que querem ver presente na oferta de cursos conteúdos que são mais “operacionais” e, portanto, mais “afeitos ao verdadeiro trabalho de polícia”, ora por aqueles que querem que a oferta seja mais plural abarcando conteúdos considerados “mais humanísticos” e que, segundo tais interlocutores, “mudariam a cabeça dos policiais sobre o seu trabalho”.

Interessante notar que a Rede EAD-SENASP promove ambos os conteúdos de acordo com as orientações propostas na Matriz Curricular Nacional¹⁶, ofertando para o conjunto dos profissionais da segurança pública a mesma malha curricular. Logo, a disponibilização simultânea deste acervo de possibilidades para a qualificação continuada já causa mesmo que, indiretamente, um repensar dos modelos e paradigmas, até então vigentes, uma vez que – seja por acesso individual a Rede ou por adesão institucional, os profissionais de segurança pública se veem desafiados ideologicamente a repensar valores, até então, naturalizados no interior de suas corporações sobre os desafios da segurança pública na contemporaneidade.

Poncioni (2007) em meados da década passada apresenta em um artigo “as tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil”. Passadas quase uma década desta publicação, recorreremos a ela para cotejar as sugestões que a autora apresentou com os alcances até agora postulados pela Rede EAD-SENASP. Três de suas recomendações possuem relação direta com a Rede. A autora propunha:

- Garantia da formação continuada de policiais (pertencentes a todos os níveis hierárquicos da organização policial), bem como da equipe técnica especializada que atua em ensino, treinamento e supervisão profissional de policiais (corpo docente e corpo de técnicos – psicólogos, pedagogos, assistentes sociais etc.)
- Implementação e consolidação da interdisciplinaridade como eixo curricular dos programas de formação policial, tendo em vista transmitir e sedimentar conhecimentos, valores e comportamentos que possibilitem a aquisição de competências e habilidades para o manejo adequado e o desempenho eficiente e eficaz das ações cotidianas da polícia concernentes à manutenção da ordem e da segurança pública.
- Integração do ensino policial, civil e militar, respeitadas as particularidades de cada organização policial a fim de articular os conteúdos programáticos com uma metodologia que favoreça o diálogo e a reflexão crítica sobre a atividade policial. (PONCIONI, 2007:28).

No tocante à primeira recomendação destaca-se o fato de que o Estado deveria garantir a formação continuada dos policiais independentemente do nível hierárquico. Podemos afirmar que esse objetivo tem sido alcançado, no âmbito da ação do Governo Federal, tanto através da oferta regular de cursos de curta duração da Rede EAD-SENASP quanto também daqueles em nível de pós-graduação através da RENAESP – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública¹⁷. Ambas as redes têm fomentado a formação e qualificação de quadros que são absorvidos como docentes e/ou instrutores em suas corporações. Entretanto, pouco se avançou para ações que contemplem os profissionais que atuam na educação em segurança pública, como psicólogos, pedagogos, assistentes sociais entre outros.

Já em relação à interdisciplinaridade esse tem sido o mote das duas redes supracitadas uma vez que buscam materializar na construção de seus conteúdos programáticos a perspectiva inter e transdisciplinar postulada pela Matriz Curricular Nacional. O desafio está em compreender se efetivamente tal dimensão tem sido incorporada pelas distintas academias e escolas de formação pelo país.

¹⁶ Matriz Curricular Nacional para Formação dos Profissionais de Segurança Pública. Revista e ampliada em 2014. Ver completa em www.mj.gov.br

¹⁷ Ver estudo publicado sobre a RENAESP em PINTO, Nalayne; CARUSO, Haydée; PATRICIO, Luciane (2014)

Um dos temas caros no debate sobre segurança pública no Brasil refere-se à integração das polícias. No tocante à educação dos profissionais deste campo, há tentativas isoladas em alguns estados para a criação de academias integradas e/ou de cursos nesta perspectiva. Ao colocar luz sobre o tema tratado nesta pesquisa, observamos que em termos concretos, é possível afirmar que a Rede EAD-SENASP cumpre o objetivo da qualificação integrada quando possui turmas mistas formadas por profissionais de distintas instituições e níveis hierárquicos. Para além da pluralidade de atores numa sala virtual de aprendizagem, o que está em jogo é justamente a metodologia proposta uma vez que tanto a Rede EAD-SENASP quanto a RENAESP possuem grande potencial metodológico de garantir um espaço amplo para o diálogo e a reflexão crítica dos discentes e docentes¹⁸.

Interessante perceber no diálogo com os pesquisadores do tema e nas reflexões obtidas a partir das falas dos discentes da Rede EAD-SENASP que eles percebem claramente os efeitos da Matriz Curricular na construção dos cursos ofertados, alguns indicando, inclusive que os “cursos estão além de suas polícias”. Como se a proposta teórico-metodológica e prática não conseguisse influir na realidade cotidiana com a qual lidam em suas instituições. Uma vez que os cursos, por vezes, não são internalizados nem colocados em prática pelas suas distintas instituições ou até mesmo que os cursos regulares ofertados pelas suas academias ainda estão muito aquém da metodologia e proposta pedagógica postuladas pela Rede.

Há, todavia avanços no sentido de valorizar os profissionais – em algumas instituições – atribuindo incentivos financeiros e/ou pontos para a promoção quando realizam cursos via Rede EAD-SENASP. Há ainda a incorporação desta metodologia em algumas academias com o intuito de construir conteúdos próprios, respeitando as particularidades de cada instituição como propunha Poncioni (2007). Entretanto, são casos pontuais que não representam o conjunto das instituições de segurança pública do país, mas que possuem grande potencial de tornar-se uma referência de “boa prática”. A descrição e análise dos dados coletados e presentes na segunda parte deste estudo explorarão tal aspecto.

4 O “LUGAR” DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM INTERFACE COM A SEGURANÇA PÚBLICA

Especificamente sobre a Rede EAD – SENASP existem poucas referências acessíveis com ferramentas de busca da internet, de modo que fomos levados a analisar também o debate promovido pela área da educação acerca do processo de aprendizagem via modalidade EAD. O diálogo com o *corpus* teórico sobre a modalidade de educação a distância demonstra a vitalidade dessa estratégia educacional na promoção de espaços interativos e reflexivos de produção de conhecimento e desenvolvimento da inteligência (LEVY, 1993).

Na perspectiva de Da Silva, Machado & Mariz (2012), o processo educacional requer o movimento em direção ao outro na compreensão da multidimensionalidade, na diversidade que compõe o contexto complexo do qual fazemos parte. Assim, os processos de formação de educadores devem incluir o desenvolvimento de atitudes comprometidas com a transformação social nos desafios da inclusão, seja profissional, seja cultural.

Nessa proposta, o foco central da experiência educativa é a interação. Os autores propõem a dimensão ecoformativa como aquela capaz de trazer novas bases para a renovação filosófica e educacional ao priorizar as relações, interações e seus processos. Tal proposta pedagógica coloca a necessidade de criação de ambientes e contextos de aprendizagem mais dinâmicos e flexíveis,

¹⁸No estudo citado na nota anterior é trabalhada detalhadamente a questão da metodologia dialógica e reflexiva como o diferencial na qualificação dos profissionais de segurança pública.

cooperativos e solidários. A aprendizagem integra os processos interativos e intersubjetivos, que não se encerram em ações de transmissão, transferência e memorização, mas constituem:

[...] vivo intercâmbio de informações, conhecimentos e aprendizagem, um intercâmbio de energia, matéria, informação e vida, processos esses complexamente entretecidos no ambiente da sala de aula ou no próprio cotidiano da vida. (DA SILVA, MACHADO & SPÍNDOLA, 2012, 12)

Um ponto de destaque desta pesquisa diz respeito aos efeitos dos cursos da Rede EAD-SENASP nas trajetórias profissionais e pessoais dos operadores da segurança pública. Quanto a essa questão, Da Silva, Machado & Mariz (2012) sublinham a importância do processo educacional como mobilizador de aprendizagem que possa constituir ferramentas, possibilitando ao estudante fazer uso dos conhecimentos adquiridos nas mais variadas circunstâncias e não apenas em determinados momentos de sala de aula. Tal pensamento desenvolve-se na esteira de Demo (2010) ao afirmar a função central da educação em promover a transformação subjetiva por meio do encontro e apropriação do conhecimento numa dinâmica que só se realiza por excelência coletivamente.

Cordeiro & Botafogo (2003) destacam que a EAD, utilizando o ambiente virtual de aprendizagem (AVA), tem em seu favor a possibilidade de deslocamento das clássicas dimensões tempo-espaco. A partir de interações síncronas – em que os participantes interagem no AVA ao mesmo tempo – ou assíncronas – em que as interações não necessitam da simultaneidade temporal – a EAD proporciona um espaço de interação e construção coletiva do conhecimento, seja numa interação entre sujeitos e sujeitos, seja entre sujeitos e máquinas – programas.

De seu ponto de vista, o hipertexto constitui o recurso discursivo de mobilização de aprendizagens, uma condição inicial de interação, mas não única. Para a criação do texto de conteúdo, deve ser ressaltada a importância do diálogo, da orientação e do acompanhamento ao profissional que o constrói. Emerge nesse processo a dimensão sócio informativa do texto, a partir de informações atuais e contextualizadas. O texto em EAD deve ser criativo, dialógico e afetivamente envolvente. Requer objetividade, no sentido de concentrar um foco temático. Também deve ser claro e coeso, de forma a produzir o engajamento do leitor e comunicação das ideias. Por último, deve apresentar de forma coerente, uma sequência lógica argumentativa que sustente o tema.

Trazendo esse debate para a visada que esta pesquisa tem sobre a Rede EAD-SENASP, vale ressaltar que, por diferença a outras instituições que também atuam em EAD, a SENASP baseia seu modelo pedagógico na leitura e produção textual. O conteúdo dos cursos é apresentado em hipertexto e as produções dos estudantes – salvo raros casos como o curso de LIBRAS – consiste na elaboração de postagens textuais. Observa-se aqui a confiança no modelo pedagógico da construção da aprendizagem mediada pela linguagem escrita.

Ademais, do que foi pesquisado, é possível apreender a importância da interação no processo educacional, tanto na modalidade presencial, quanto EAD. O movimento em direção ao outro, enquanto busca por diversas formas de ser, conhecer e conviver, constitui a mola principal de integração de conceitos divergentes. Faz-se necessária a atitude mobilizadora da aprendizagem para o diálogo com o outro, com a incerteza e a dúvida.

No cenário da Rede EAD-SENASP, temos razões para acreditar que tal interação constitua sua riqueza e desafio. A diversidade dos estudantes, de instituições e contexto profissionais que ali se apresentam, a caracterizam como lugar privilegiado para o encontro e debate profícuo sobre a segurança pública brasileira. Resta, portanto, imprescindível investigar o lugar que a interação tem, se é que tem lugar, na Rede EAD-SENASP, buscando compreender a forma como a interação sujeito-sujeito e sujeito-máquina afetam tanto a trajetória do profissional de segurança pública, quanto de suas instituições.

5 IMPLICAÇÕES DA REDE COMO FORMA SOCIAL PARA AS PRÁTICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Para avaliar a Rede EAD-SENASP, faz-se necessário compreender as implicações da rede como forma social para as práticas em segurança pública no Brasil. Redes são definidas da seguinte forma:

Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos (CASTELLS, 2001, p. 498).

Tal definição afirma que as redes estão entre as formas mais flexíveis de agrupamentos sociais, de maneira que ela se adapta às características “concretas” das práticas sociais. A rede seria a forma social dominante na era da globalização. Sua flexibilidade diferencia essas formas sociais das formações comunitárias de caráter pré-moderno e das organizações formais que caracterizam as fases iniciais da modernidade. Nestas, há um esforço de adaptação do indivíduo aos grupos, ao passo que as redes são vínculos flexíveis porque estão desprovidos de um conteúdo *a priori*.

Outra característica sociologicamente distintiva da rede é que esta forma social reúne entes em função de suas diferenças, ao contrário do que ocorre com as organizações formais, que cria solidariedade em função de objetivos comuns, e em óbvia contraposição às comunidades. Por isso, as redes são as formas sociais que dão conta da complexidade da relação Estado-sociedade na fase histórica atual. Nessa relação, a diversidade vem tanto das demandas do cidadão, como dos próprios serviços ofertados pelas organizações estatais. Prova disso é que uma mesma rede, como a Rede EAD-SENASP, pode interligar não apenas indivíduos, mas organizações estatais e não estatais de diversos níveis e tamanhos, como as instituições de segurança pública, as organizações de direitos humanos, as universidades, o parassindicalismo policial encontrado na internet, entre outros atores.

Essas redes, contudo, não prescindem do espaço físico para sua existência. Castells (2001) define o espaço como o suporte material indissociável das interações sociais, distinguindo-o em dois tipos: (a) espaço de lugares e (b) espaço de fluxos. Os espaços de lugares são aqueles que oferecem o suporte material para a convivência em proximidade física. Já os espaços de fluxos seriam aqueles que abrigam interações fisicamente desarticuladas, o que é facilitado pelas novas tecnologias de informação e comunicação:

Por fluxos, entendo as sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômicas, política e simbólica da sociedade. [...]

A primeira camada, o primeiro suporte material do espaço de fluxos, é realmente constituída por um circuito de impulsos eletrônicos (microeletrônica, telecomunicações, processamento computacional, sistemas de transmissão e transporte em alta velocidade – também com base em tecnologia da informação) (CASTELLS, 2001, p. 436-7, grifo original).

Castells argumenta que a peculiaridade do espaço na era da globalização é a predominância do espaço de fluxos, apesar da coexistência entre fluxos e lugares. Na verdade, para que espaços de fluxos possam existir, é necessária uma infraestrutura específica de lugar, baseada na conectividade. Os nós da rede para onde convergem os fluxos são lugares caracterizados pelas conexões que agregam alto nível de tecnologia de informação e comunicação e que permitem interações em tempo real. A efetividade da Rede EAD-SENASP, por exemplo, não prescinde de uma infraestrutura de conexões sem fio e até da construção de centros de acesso à internet, os chamados Telecentros¹⁹, em determinados contextos.

¹⁹ Os telecentros, isto é, salas de aula para acesso à Rede EAD-SENASP criadas pelo Governo Federal nas distintas instituições de segurança pública do país, serão analisados na parte II deste documento.

Compreendendo a forma e o substrato físico das interações dentro da Rede EAD-SENASP (respectivamente, a rede e os fluxos), deve-se entender como, sendo um programa de qualificação continuada dos profissionais de segurança pública, a Rede lida com questões típicas do trabalho na era da globalização. Sobre o tema, Castells enumera algumas consequências da dominância das redes para o trabalho, das quais podem ser enfatizadas (a) a maior interdependência entre as diversas ocupações, dada a complexidade das tarefas; (b) a predominância da produção flexível de bens e serviços, adaptada a mercados altamente competitivos; e (c) a individualização do trabalho, que é cada vez menos dependente das organizações.

Essas consequências aparecem como condicionantes práticos da Rede. A SENASP, protagonista do programa, embora tenha funções altamente especializadas dentro da segurança pública, considerando que atua no nível administrativo federal, vê aumentada sua interdependência em relação às diversas instituições estaduais e municipais de segurança pública. Cada vez mais frequentemente, a implementação e a avaliação das políticas da SENASP dependem da atuação das polícias militares, civis e guardas municipais, para citar algumas delas, por exemplo²⁰. Além disso, a exigência de produção flexível de serviços atinge não apenas as organizações privadas em mercados competitivos, mas também a prestação de serviços públicos, uma vez que a demanda do cidadão torna-se sempre mais diversificada e sua avaliação ganha importância como padrão normativo dos diversos serviços públicos (OLIVEIRA JÚNIOR, 2011; SUASSUNA, 2013). Finalmente, a questão da individualização do trabalho torna-se ainda mais relevante no caso dos profissionais de segurança pública, no exercício prático do seu Mandato Policial (MUNIZ; SILVA, 2010). A questão dos limites à atuação desses profissionais, coibindo abusos no uso dos meios coercitivos, aparece nos debates acerca da discricionariedade policial (COSTA, 2011; MUNIZ, 2012; TRINDADE; PORTO, 2011), problema acadêmico que se constitui também como problema da agenda pública em vários contextos. Em resumo, a Rede EAD-SENASP, como programa governamental da capacitação continuada em larga escala dos profissionais de segurança pública, deve lidar com a interdependência entre as instituições de segurança pública de diversos níveis, com as necessidades de flexibilização dos serviços oferecidos e com o requisito de manter sob controle a crescente individualização do trabalho policial.

PARTE II

6 A REDE EAD-SENASP E SEUS DISCENTES: o que dizem os números?

Este tópico destina-se a apresentar os principais resultados obtidos a partir da aplicação do *survey* junto aos discentes da Rede EAD-SENASP que voluntariamente responderam o instrumento.

Do universo de participantes da Rede (mais de 600 mil CPFs cadastrados), obtivemos 8794 respondentes²¹. Portanto, foi realizada uma amostragem de conveniência, baseada na adesão espontânea dos egressos da Rede-EAD. Embora o conjunto amostral não seja representativo do universo de discentes, o *survey* traz informações que extrapolam o contexto local da pesquisa qualitativa realizada em nove unidades da federação.

Cabe registrar alguns vieses que hipoteticamente podem fazer parte das informações em razão da utilização de uma amostragem não probabilística. Primeiro, a amostra é composta por

²⁰ Um dos objetivos da Rede EAD-SENASP é “Favorecer o diálogo social entre as diversas instituições que compõem o sistema de Segurança Pública”, meta que é altamente dependente da atuação dessas mesmas instituições.

²¹ Os 8794 respondentes representam 1,4% dos 617.650 alunos e ex-alunos cadastrados na Rede-EAD. Ao longo deste documento será usado a letra N em maiúsculo que significa número natural representando o número total de observações consideradas no gráfico ou tabela. Aparecerá sempre (N=)

aqueles que preencheram o questionário no espaço de uma semana destinado a tal fim. Tais indivíduos são supostamente aqueles que são conectados em tempo real à internet, e não os que, tendo pouco acesso, podem não ter tomado conhecimento do questionário em tempo hábil. Segundo, o questionário foi enviado a endereços de e-mail cadastrados na Rede EAD-SENASP. Estão naturalmente excluídos aqueles que não atualizaram seus endereços junto à rede, por não terem contato com ela há certo tempo. Ainda outros vieses podem existir que inviabilizariam inferências sobre o universo de egressos, mas que não impedem que se tenha uma amostra diversificada, de tamanho considerável e que forneça uma série de informações relevantes sobre um contexto mais amplo que os nove locais da pesquisa qualitativa.

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

As informações obtidas com a aplicação do questionário são utilizadas inicialmente para compor o perfil dos respondentes que participaram da pesquisa. Logo em seguida, passa-se à análise das correlações entre as variáveis presentes no questionário. Essa análise busca dialogar com três das quatro questões norteadoras do projeto de pesquisa. A saber:

- a. Quais os efeitos/ impactos da Rede EAD na trajetória profissional e no cotidiano dos seus discentes?
- b. Qual o impacto dos cursos EAD para as instituições de segurança pública?
- c. Como são aproveitados os conhecimentos adquiridos pelos discentes em suas instituições?

O perfil dos respondentes que compuseram a amostra pode ser resumido pela enumeração de suas características predominantes: trata-se em geral de homens (85%), brancos (48%) e pardos (41%), policiais militares (39%), que exercem funções de execução e operação (73%) em estados da região sudeste (41%), possuindo escolaridade de nível superior completo ou acima (61%), cadastrado como aluno ou egresso da Rede EAD-SENASP e tendo realizado entre 2 e 10 cursos na Rede (60%).

5.2 QUESTÃO NORTEADORA 1: QUAIS OS EFEITOS/ IMPACTOS DA REDE EAD NA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E NO COTIDIANO DOS SEUS DISCENTES?

O impacto percebido da Rede EAD-SENASP na trajetória profissional dos discentes pode ser avaliado pelas respostas à seguinte pergunta: “35. Como você avalia seus conhecimentos profissionais após a realização dos cursos?”. Ao avaliar os conhecimentos profissionais após realização dos cursos, em correlação com o número de cursos realizados, observamos, segundo a tabela 1, que há um padrão em que quanto mais cursos realizam, mais sentem que seu preparo é superior²², pois os que fizeram apenas um curso foram os que menos elegeram a resposta mais positiva nessa questão, com 70,2% (N=703), ao passo que os que fizeram mais de 15 cursos, foram os que mais elegeram que se sentem “mais preparados para o serviço do que aqueles que não realizaram”, com 88,4% (N=1024). A frequência dessas respostas sobe conforme a escala de quantidade de cursos, à proporção de 4.6%, conforme mostrado do gráfico 1²³.

²² As correlações que dizem respeito à quantidade de cursos realizados não podem ser interpretadas como impacto dos cursos, uma vez que não se sabe o sentido da causalidade. Por exemplo, não se sabe se o maior número de cursos faz o discente se sentir mais preparado ou se o fato de se sentir preparado com os primeiros cursos o impele a fazer mais cursos. Pode ainda haver uma terceira variável como, por exemplo, a política de formação de sua corporação, que o incentiva a estudar a Rede EAD da mesma forma que o oferece um melhor preparo. Neste sumário, todas as correlações com a quantidade de cursos e com antiguidade na rede são tidas como indícios de um possível impacto dos cursos.

²³ Por outro lado, a frequência de respostas “tenho apenas um conhecimento diferente” diminui quanto maior a quantidade de cursos realizados, à proporção aproximada de 3,3% por progressão na escala utilizada na pesquisa.

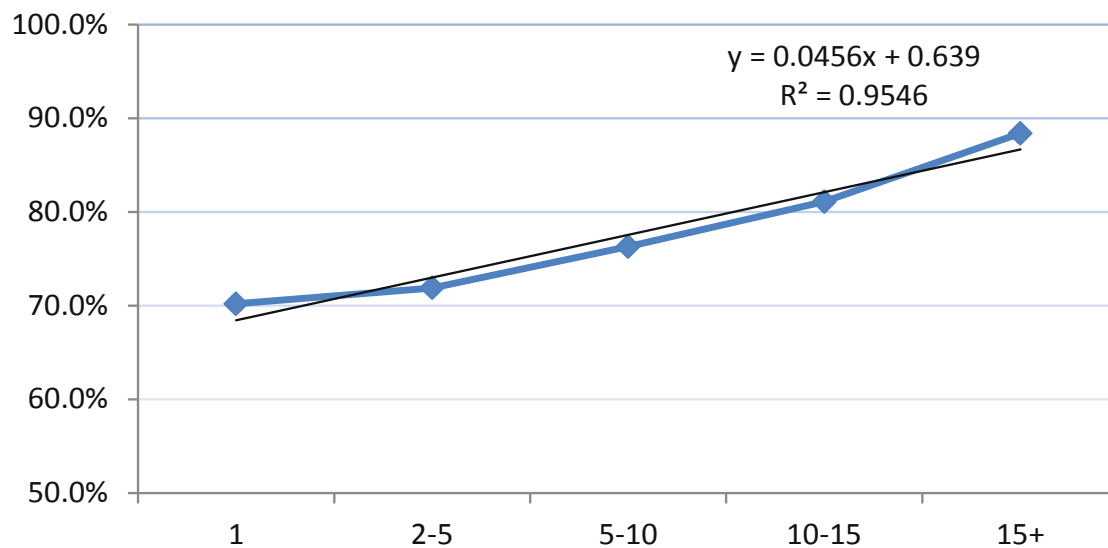
Tabela 1 - Avaliação dos conhecimentos profissionais após o curso, por quantidade de cursos realizados (N=8794).

35. Como você avalia seus conhecimentos profissionais após a realização dos cursos?	18. Desde que ingressou na rede EAD, quantos cursos realizou?					Total
	Apenas 1 curso	De 2 a 5 cursos	De 5 a 10 cursos	De 10 a 15 Cursos	Mais de 15 cursos	
Mais preparado para o serviço do que aqueles que não realizaram os cursos da Rede EAD	703 70,20%	1964 71,90%	1940 76,30%	1101 81,10%	1024 88,40%	6732 76,60%
Mesmo após a realização dos cursos, continuo com as mesmas dificuldades	21 2,10%	53 1,90%	36 1,40%	15 1,10%	5 0,40%	130 1,50%
Não há nenhuma diferença entre meus conhecimentos profissionais e os daqueles que não fizeram os cursos	43 4,30%	70 2,60%	40 1,60%	18 1,30%	8 0,70%	179 2,00%
Não tenho mais nem menos conhecimento, apenas um conhecimento diferente	232 23,20%	642 23,50%	527 20,70%	221 16,30%	122 10,50%	1744 19,80%
Pior do que daqueles que não fizeram os cursos	3 0,30%	3 0,10%	1 0,00%	2 0,10%	0 0,00%	9 0,10%
Total	1002 100,00%	2732 100,00%	2544 100,00%	1357 100,00%	1159 100,00%	8794 100,00%

Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública". (2014)

Gráfico 1²⁴ - Avaliação dos conhecimentos profissionais após o curso, por quantidade de cursos realizados (N=8794).

Consideram-se "mais preparados", como percentual de cada escala de quantidade de cursos (N=8794)



Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública". (2014)

A percepção do impacto dos cursos pode ser indicada ainda pelas respostas à questão: "36. Como você vê sua atuação prática como profissional de segurança pública após a realização dos cursos?". Na correlação com o número de cursos realizados, observa-se que há um padrão em que

24 Neste gráfico e nos demais aparece o símbolo R^2 que significa coeficiente de determinação, uma medida de ajustamento de um modelo estatístico linear generalizado, como a Regressão linear, em relação aos valores observados. O R^2 varia entre 0 e 1, indicando, em porcentagem, o quanto o modelo consegue explicar os valores observados. Quanto maior o R^2 , mais explicativo é o modelo, melhor ele se ajusta à amostra. Já o Y é a altura da reta que representa a quantidade de respondentes em cada ano, quantidade de cursos ou qualquer que seja variável X trabalhada.

quanto mais cursos realizam, mais se sentem preparados, pois, conforme a tabela 2, os que fizeram apenas um curso foram os que menos elegeram a resposta mais positiva nessa questão, com 70,1%, ao passo que os que fizeram mais de 15 cursos, foram os que mais elegeram que se sentem “mais preparados para o serviço do que aqueles que não realizaram”, com 86,6% (N=1004). O padrão pode ser observado no gráfico 2, que aponta um coeficiente de crescimento linear de 4,3% no percentual de respostas à medida em que se progride na escala de quantidade de cursos.

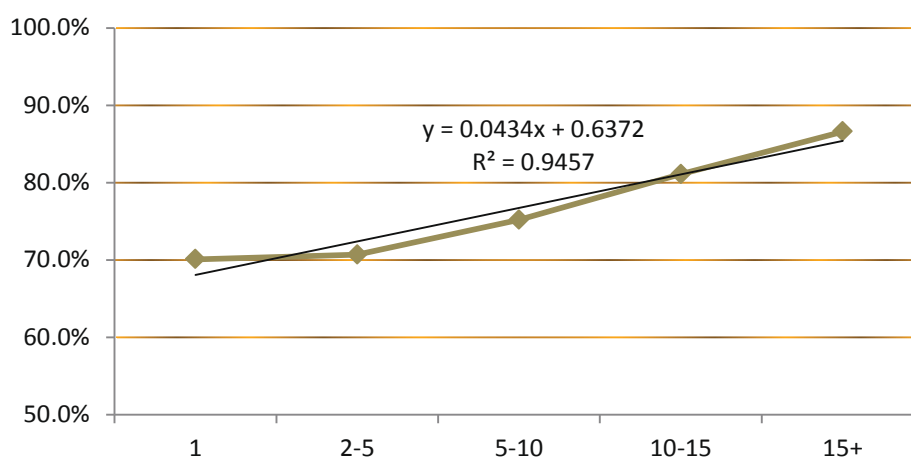
Tabela 2 - Avaliação da atuação prática após os cursos, por quantidade de cursos realizados (N=8794).

36. Como você vê a situação prática como profissional de segurança pública após a realização dos cursos?	18. Desde que ingressou na rede EAD, quantos cursos realizou?					Total
	Apenas 1 curso	De 2 a 5 cursos	De 5 a 10 cursos	De 10 a 15 Cursos	Mais de 15 cursos	
Mais preparado para o serviço do que aqueles que não realizaram os cursos da Rede EAD	702 70,10%	1931 70,70%	1914 75,20%	1100 81,10%	1004 86,60%	6651 75,60%
Mesmo após a realização dos cursos, continuo com as mesmas dificuldades	25 2,50%	59 2,20%	51 2,00%	17 1,30%	14 1,20%	166 1,90%
Não há nenhuma diferença entre meus conhecimentos profissionais e os daqueles que não fizeram os cursos	54 5,40%	81 3,00%	55 2,20%	30 2,20%	10 0,90%	230 2,60%
Não tenho mais nem menos conhecimento, apenas um conhecimento diferente	221 22,10%	656 24,00%	522 20,50%	210 15,50%	130 11,20%	1739 19,80%
Pior do que daqueles que não fizeram os cursos	0 0,00%	5 0,20%	2 0,10%	0 0,00%	1 0,10%	8 0,10%
Total	1002 100,00%	2732 100,00%	2544 100,00%	1357 100,00%	1159 100,00%	8794 100,00%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública”. (2014)

Gráfico 2 - Avaliação da atuação prática após os cursos, por quantidade de cursos realizados (N=8794).

Percebem-se "mais preparados para o serviço" após o curso, como percentual de cada escala de quantidade de cursos (N=8794)



Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

Perguntados se o ingresso na rede EAD mudou a opinião dos respondentes com relação às suas práticas profissionais, observa-se uma correlação de quanto mais cursos realizam, mais mudam

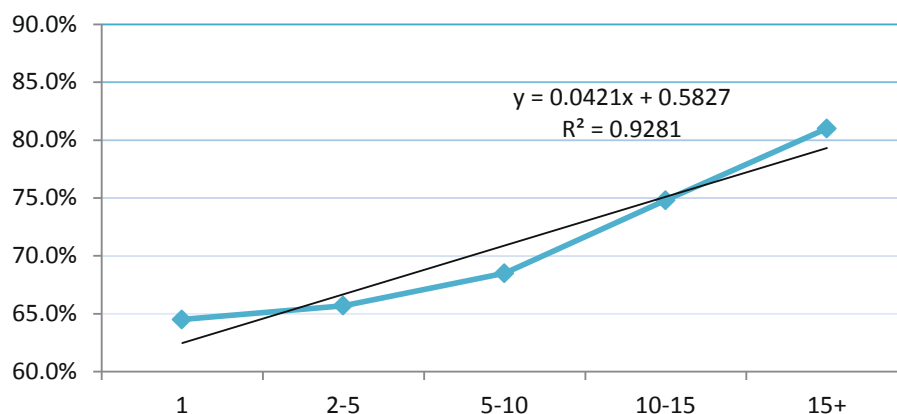
de opinião com relação às suas práticas profissionais, pois os respondentes que afirmaram terem realizado apenas um curso, responderam afirmativamente a essa questão em 64,5% dos casos, e os que declararam ter feito mais de 15 cursos, responderam que mudaram de opinião em 81% dos casos, conforme consta na tabela 3. Já o gráfico 3 aponta que uma progressão linear na escala de cursos equivale a um aumento aproximado de 4,2% nas respostas afirmativas à questão.

Tabela 3 - Mudança de opinião após a entrada na Rede EAD-SENASP, por quantidade de cursos realizados (N=8794).

38. Após ingressar nos cursos da Rede EAD, você mudou sua opinião a respeito de sua prática profissional?	18. Desde que ingressou na rede EAD, quantos cursos realizou?					Total
	Apenas 1 curso	De 2 a 5 cursos	De 5 a 10 cursos	De 10 a 15 Cursos	Mais de 15 cursos	
Não	356	938	801	342	220	2657
	35,50%	34,30%	31,50%	25,20%	19,00%	30,20%
Sim	646	1764	1743	1015	939	6137
	64,50%	65,70%	68,50%	74,80%	81,00%	69,80%
Total	1002	2732	2544	1357	1159	8794
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014)

Gráfico 3 - Mudança de opinião após a entrada na Rede EAD-SENASP, por quantidade de cursos realizados (N=8794).



Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014)

Duas questões trataram da relação entre, de um lado, os conhecimentos adquiridos com os cursos da Rede EAD-SENASP e, de outro, as interações entre os profissionais de segurança pública e a população civil: "39. Os conhecimentos que você adquiriu nos cursos são requisitados pela população civil, usuária dos serviços que você presta?" e "40. Sua capacidade de resposta às demandas da população aumentou após você ter feito os cursos da Rede EAD?".

Perguntados se os conhecimentos adquiridos na Rede EAD são requisitados pela população civil, tem-se um padrão de respostas com relação ao número de cursos realizados, em que os que fizeram apenas um curso, responderam afirmativamente a essa questão em 72,6% dos casos (N=727) e os que realizaram mais de 15 cursos responderam "sim" em 88,1% dos casos (N=1021), conforme mostrado na tabela 4.

Deve ser ressaltada a relação positiva entre aumento da capacidade de responder às demandas da população e o número de cursos realizados: conforme mais cursos os respondentes realizam, mais são capazes de atender ao volume das demandas da população, pois os que fizeram apenas um curso, responderam positivamente a essa questão em 68,1% dos casos e os que realizaram mais de 15 cursos responderam "sim" em 87,5% dos casos.

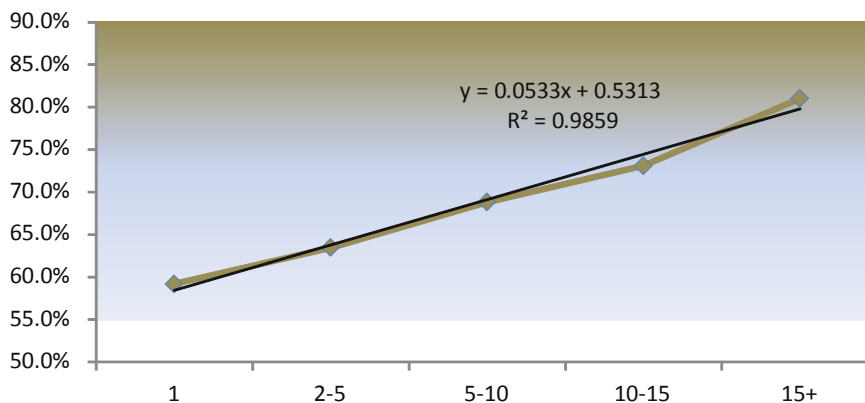
Tabela 4 - “Os conhecimentos são requisitados?” e avaliação do aumento da capacidade de resposta a demandas, como percentual da escala de quantidade de cursos realizados.

39. Os conhecimentos que você adquiriu nos cursos são requisitados pela população civil, usuária dos serviços que você presta?		18. Desde que ingressou na rede EAD, quantos cursos realizou?					Total Geral
		Apenas 1 curso	De 2 a 5 cursos	De 5 a 10 cursos	De 10 a 15 Cursos	Mais de 15 cursos	
40. Sua capacidade de resposta às demandas da população aumentou após você ter feito os cursos da Rede EAD?							
Não		27,4%	24,5%	20,7%	16,9%	11,9%	20,9%
	Não	18,6%	16,7%	12,5%	8,9%	5,4%	13,0%
	Sim	8,9%	7,8%	8,2%	8,0%	6,5%	7,9%
Sim		72,6%	75,5%	79,3%	83,1%	88,1%	79,1%
	Não	13,4%	12,0%	10,5%	9,9%	7,1%	10,8%
	Sim	59,2%	63,5%	68,8%	73,1%	81,0%	68,3%
Total Geral		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

Gráfico 4 - “Os conhecimentos são requisitados?” e avaliação do aumento da capacidade de resposta a demandas, como percentual da escala de quantidade de cursos realizados.

Respostas afirmativas a “Os conhecimentos são requisitados?” e avaliação do aumento da capacidade de resposta a demandas, por quantidade de cursos realizados (% de cada escala de cursos).



Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

A combinação entre as respostas a essas duas perguntas sobre a utilidade dos conhecimentos veiculados na Rede para as interações com a população civil aponta que 6009 egressos (68,3% do total) responderam afirmativamente a ambas as perguntas. Os dados indicam ainda certa tendência na associação entre as respostas afirmativas a ambas as perguntas e a quantidade de cursos realizados, de acordo com a progressão linear que figura no gráfico 4. Indica-se um acréscimo aproximado de 5,3% nas respostas afirmativas conforme se progride na escala de quantidade de cursos – as respostas duplamente afirmativas chegam a 81% (N=939) dos que afirmam ter feito mais de 15 cursos.

Perguntados quanto do que aprenderam nos cursos os ajuda a desempenhar seus trabalhos, observa-se uma correlação entre aqueles que realizam mais cursos com a percepção de que a realização desses cursos os ajuda a desempenhar seus trabalhos. Aqueles que declararam ter

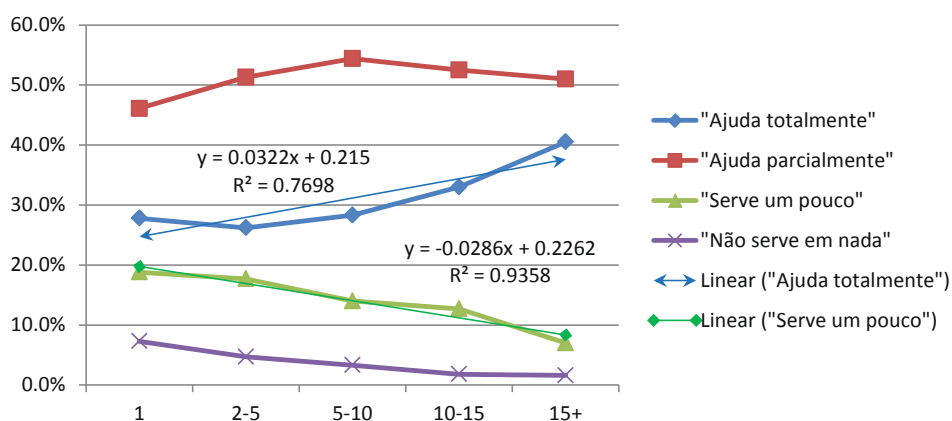
realizado mais do que 15 cursos, optaram pelo item "Ajuda totalmente no meu trabalho diário" em 40,5% dos casos (N=469), ao passo que os que fizeram apenas um curso, elegeram esse mesmo item em 27,8% dos casos (N=279). As linhas de tendência presentes no gráfico 5 apontam que o avanço na escala de quantidade de cursos traz um aumento aproximado de 3,2% na frequência da resposta ao item "Ajuda totalmente no meu trabalho diário". Tem-se uma correspondência ainda mais expressiva entre a escala de quantidade de cursos e a resposta "Serve só um pouco": decréscimo aproximado de 2,9% nas respostas à medida que se progride em termos de quantidade de cursos.

Tabela 5 - "Quanto do que você aprendeu ajuda no seu trabalho diário?", por quantidade de cursos (N=8794).

45. Quanto do que você aprendeu na Rede EAD te ajuda a desempenhar o seu trabalho?	18. Desde que ingressou na rede EAD, quantos cursos realizou?					Total
	Apenas 1 curso	De 2 a 5 cursos	De 5 a 10 cursos	De 10 a 15 Cursos	Mais de 15 cursos	
Ajuda totalmente no meu trabalho diário	279 27,80%	717 26,20%	720 28,30%	448 33,00%	469 40,50%	2633 29,90%
Ajuda parcialmente no meu trabalho diário	462 46,10%	1402 51,30%	1383 54,40%	713 52,50%	591 51,00%	4551 51,80%
Serve só um pouco	188 18,80%	484 17,70%	356 14,00%	172 12,70%	81 7,00%	1281 14,60%
Não serve em praticamente nada no meu trabalho	73 7,30%	129 4,70%	85 3,30%	24 1,80%	18 1,60%	329 3,70%
Total	1002 100,00%	2732 100,00%	2544 100,00%	1357 100,00%	1159 100,00%	8794 100,00%

Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública". (2014)

Gráfico 5 - "Quanto do que você aprendeu ajuda no seu trabalho diário?", por percentual da escala de quantidade de cursos.



Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014).

5.3 QUESTÃO NORTEADORA 2: QUAL O IMPACTO DOS CURSOS EAD PARA AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA?

O impacto dos cursos da Rede EAD sobre o ambiente intraorganizacional das instituições de segurança pública pode ser indicado pela percepção de valorização profissional do egresso de cada tipo de instituição. As respostas à questão "Houve algum tipo de valorização ou promoção em decorrência dos cursos que realizou na rede EAD?", agrupadas por profissão na tabela 6, indicam que apenas 1999 respondentes (22,7%) foram beneficiários de valorização profissional em suas instituições.

Tabela 6 - Valorização/ promoção em decorrência de cursos da Rede-EAD, por profissão (N=8794).

Houve algum tipo de valorização ou promoção em decorrência do curso?	Não		Sim		Total Geral	
	N	%	N	%	N	%
Bombeiro Militar	494	84,7%	89	15,3%	583	100%
Guarda municipal	889	73,9%	314	26,1%	1203	100%
Policial Civil	975	70,9%	401	29,1%	1376	100%
Policial Federal	146	94,2%	9	5,8%	155	100%
Policial Militar	3048	87,6%	430	12,4%	3478	100%
Policial Rodoviário Federal	157	86,7%	24	13,3%	181	100%
Profissão não policial	237	78,2%	66	21,8%	303	100%
Profissional da Polícia Técnico-científica	148	77,5%	43	22,5%	191	100%
Servidor do Sistema Prisional	701	52,9%	623	47,1%	1324	100%
Total Geral	6795	77,3%	1999	22,7%	8794	100%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014).

Contudo, essa valorização parece ter sido em grau maior entre os servidores do sistema prisional – 47,1% desses servidores (N=1324) que responderam ao questionário relataram ter sido beneficiados dessa maneira em decorrência dos cursos da Rede EAD-SENASP. Com as respostas à pergunta “qual foi a forma de valorização?” – questão 48 – mostradas na tabela 7, temos indicações de que as organizações do sistema prisional possuem políticas de promoção que valorizam os cursos da Rede EAD-SENASP em termos de pontuação válida para promoção: cerca de 40% dos respondentes dessa categoria profissional afirmaram terem sido beneficiados com esse tipo de política após terem feito o curso. Em grau menor, aponta-se algo semelhante nas polícias civis: cerca de 30% dos policiais civis respondentes afirmam terem recebido algum tipo de valorização e um quarto desse grupo recebeu valorização em forma de pontos para a promoção. A atribuição de pontos é também um significativo mecanismo de valorização dos cursos da Rede EAD-SENASP nas Guardas Municipais (16,3%) e nas organizações de polícia técnico-científicas (18,8%).

Tabela 7 - Formas de valorização, por categoria profissional (percentual do total da categoria).

Qual a sua profissão?	Forma de valorização em decorrência dos cursos		
	Assumi um cargo após a realização do curso, compatível com os conhecimentos adquiridos nesta formação	Participei de processos seletivos que tinham os cursos da Rede EAD como pré-requisitos	Recebi pontuação fazendo os cursos, o que auxiliou para que eu fosse promovido
Bombeiro Militar	2,2%	3,4%	8,9%
Guarda municipal	4,9%	3,5%	16,3%
Policial Civil	1,2%	2,1%	25,1%
Policial Federal	1,9%	2,6%	1,3%
Policial Militar	2,0%	3,5%	6,0%
Policial Rodoviário Federal	0,6%	9,9%	2,2%
Profissão não policial	1,7%	5,3%	14,5%
Profissional da Polícia Técnico-científica	0,0%	2,6%	18,8%
Servidor do Sistema Prisional	2,7%	4,2%	39,4%
Total Geral	2,3%	3,5%	16,0%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

Outras opções dadas aos respondentes como forma de valorização profissional àqueles que fazem cursos EAD-SENASP não foram respostas muito frequentes, embora caiba destacar que cerca de 10% dos policiais rodoviários tenham assinalado que participaram de processos seletivos em que os cursos da Rede eram pré-requisitos (tabela 7).

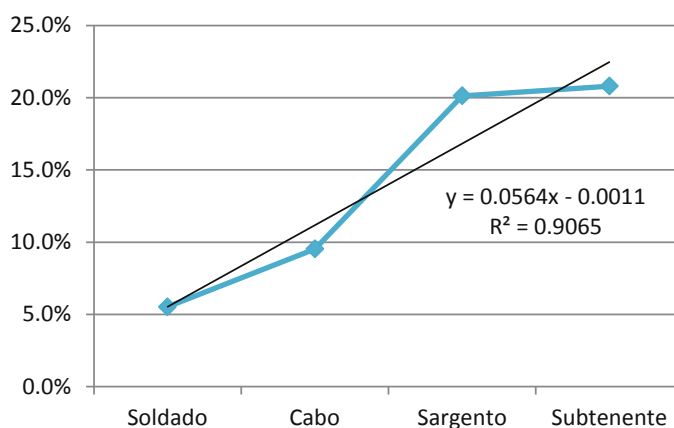
Além de ser o menor grupo profissional na amostra, com apenas 155 respondentes, o grupo dos policiais federais é também o que relatou uma menor percepção de valorização profissional: apenas nove respondentes, ou 5,8% do total dessa categoria profissional. Também foram baixos os percentuais de policiais militares (12,4%), bombeiros militares (15,3%) e policiais rodoviários federais (13,3%) que relataram terem recebido valorização ou promoção decorrente de cursos da Rede EAD-SENASP.

Entretanto, o impacto dos cursos deve também ser visto em uma perspectiva intraorganizacional. Dividindo-se os respondentes das polícias militares – a maior categoria profissional da amostra, com 3478 respondentes – observa-se uma tendência de quanto mais avançada a carreira profissional, maior é a proporção de relatos de valorização profissional em termos de promoção, conforme mostram as linhas de tendência dos gráficos 6 e 7. Para cada avanço em postos da graduação policial militar, há um aumento médio de 5,6%, em caso de praças, e 6,2%, em caso de oficiais, de respostas “sim” à pergunta “Houve algum tipo de valorização ou promoção em decorrência dos cursos que realizou na rede EAD?”. Por razões óbvias, soldados e aspirantes, que são os primeiros postos nas possíveis carreiras dentro da polícia militar, são os que menos relatam algum tipo de promoção decorrente de cursos da Rede.

Acrescenta-se que as respostas dos soldados têm bastante peso sobre o agregado de respostas dos policiais militares, uma vez que essa patente representa a maior proporção de respondentes entre essa categoria profissional – 1321 indivíduos ou quase 40% do total da categoria e 15% da amostra como um todo. Excluindo-se soldados e aspirantes, o número de policiais militares da amostra que relataram alguma forma de valorização sobe de 12,4% para 16,7%. Entre os subtenentes, 20,8% responderam sim e, entre os coronéis, esse número foi de 36,4%. Tem-se assim a indicação de que os cursos da Rede EAD-SENASP têm um impacto organizacional positivo nas polícias militares,

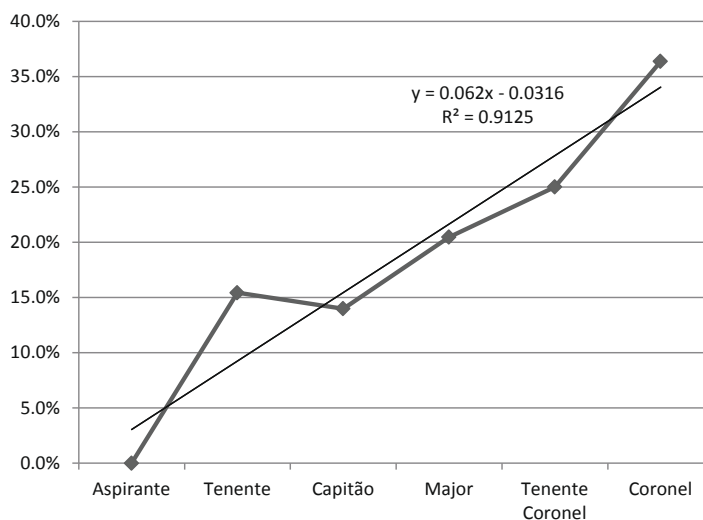
considerando as políticas internas de promoção e valorização e especialmente no caso dos oficiais. O fato de as políticas de promoção nas polícias militares serem bastante restritas, no caso dos praças, com uma elevada proporção de soldados, não implica necessariamente que os cursos da Rede EAD-SENASP não sejam utilizados como critério de promoção. A forma como essas promoções ocorrem na polícia militar, de acordo com os dados da tabela 7, é a pontuação fornecida pelo curso, que é válida como critério de pontuação.

Gráfico 6 - Praças policiais militares que receberam algum tipo de valorização/ promoção em decorrência do curso EAD-SENASP, como percentual do posto ou graduação.



Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

Gráfico 7- Oficiais da polícia militar que receberam algum tipo de valorização/ promoção em decorrência do curso EAD-SENASP, como percentual do posto ou graduação.



Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

Já no caso dos bombeiros militares, não há uma linearidade na relação entre, de um lado, o aumento de respostas “sim” à pergunta sobre promoção e valorização profissional e, de outro, o avanço nos postos hierárquicos análogos aos da polícia militar²⁵. Para a polícia rodoviária federal,

²⁵ No caso dos bombeiros militares, diferentemente do que ocorre com os policiais militares, não há correlação linear significativa entre os postos hierárquicos e a resposta sim à pergunta sobre valorização/ promoção ($R^2 = 0,279$, para a carreira de praças e $R^2 = 0,17$, para a carreira de oficiais).

o *survey* não recolheu informações acerca da posição intraorganizacional dos respondentes. Essas duas categorias, juntamente com a polícia federal, são aquelas em que não há indícios de impacto dos cursos da Rede EAD-SENASP em termos de política de promoção.

Para além das políticas de promoção, a percepção mais geral da valorização profissional dos que fizeram cursos da Rede em diferentes contextos institucionais pode ser indicada nas respostas agrupadas na tabela 8. Entre as três opções oferecidas pela questão, a maior parte dos respondentes (5559, ou 63,2%) afirmou não ver diferença entre a valorização profissional dos que fizeram e dos que não fizeram cursos da Rede EAD-SENASP.

Entretanto, há diferenças significativas nas respostas conforme o contexto institucional. Como mostrado na tabela 8, quase metade dos servidores do sistema prisional e das guardas municipais, diante de três opções, responderam “sou mais valorizado pelos meus superiores”, em comparação com aqueles que não fizeram os cursos e em consonância com as políticas de promoção presentes nesses dois tipos de contexto. Embora as respostas dessas duas categorias profissionais tenham ficado muito equilibradas com a afirmativa de que “o curso não fez nenhuma diferença”, podemos observar que essas duas categorias profissionais são as que os cursos da Rede EAD impactaram mais positivamente entre todos os grupos profissionais que participaram da pesquisa. A categoria profissional que respondeu que o “curso não fez diferença para valorização profissional” com maior frequência foram os profissionais da “Polícia Federal”, que elegeram essa afirmativa em quase 90% dos casos.

Tabela 8 - Percepção da valorização profissional, como percentual da categoria profissional (N=8794).

Qual a sua profissão?	Comparando com aqueles colegas que não fizeram os cursos da Rede EAD			Total Geral
	O curso não fez nenhuma diferença para minha valorização profissional	Sou mais valorizado pelos meus superiores	Sou menos valorizado pelos meus superiores	
Bombeiro Militar	71,0%	26,6%	2,4%	100,0%
Guarda municipal	46,6%	49,3%	4,1%	100,0%
Policial Civil	69,0%	28,8%	2,2%	100,0%
Policial Federal	89,7%	7,7%	2,6%	100,0%
Policial Militar	69,5%	27,5%	3,0%	100,0%
Policial Rodoviário Federal	75,7%	23,8%	0,6%	100,0%
Profissão não policial	51,2%	47,5%	1,3%	100,0%
Profissional da Polícia Técnico-científica	77,0%	22,0%	1,0%	100,0%
Servidor do Sistema Prisional	48,3%	49,6%	2,1%	100,0%
Total Geral	63,2%	34,1%	2,7%	100,0%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

Tal percepção de valorização pode ser também indicada pela pergunta 35: “Como você avalia seus conhecimentos profissionais após a realização dos cursos?”. Os resultados, que constam na tabela 9 a seguir, indicam, para o conjunto de respondentes do questionário, que o sentimento de valorização dos próprios conhecimentos converge com a política de promoção empreendida formalmente pelas instituições, já que os guardas municipais (N=1025; 85,2%) e servidores do sistema prisional (N=1031; 80,9%) são os que mais marcaram como resposta a opção “Mais preparado para o serviço do que aqueles que não realizaram os cursos da Rede EAD”, proporcionalmente ao total

da categoria profissional. Em contraposição, essa resposta foi escolhida por menos da metade dos policiais federais da amostra (N=70) como avaliação dos conhecimentos profissionais após o curso – também seguindo o padrão de respostas sobre valorização intrainstitucional. Ressalta-se, ainda, entre os policiais federais, a frequência relativamente elevada de respostas que apontam para “um conhecimento diferente”, ou seja, um diferencial não de grau, mas de qualidade, proporcionado pelos cursos da Rede EAD-SENASP – 58 respondentes, o equivalente a 37,4% do total de policiais federais da amostra. Algo semelhante, porém em grau menor, pode ser observado quanto aos bombeiros militares: a categoria mostra um percentual menor que a média de respondentes que se sentem mais preparados para o serviço (70,7%; N=412) e uma proporção expressiva de respondentes que julgam ter adquirido conhecimento especializado com o curso (24,9%; N=145). Os guardas municipais (N=157), os servidores do sistema prisional (N=224) e os não policiais (N=57) da amostra estão entre os que menos se identificaram com um conhecimento diferenciado após os cursos.

Tabela 9 - Avaliação dos conhecimentos profissionais após o curso, como percentual da categoria profissional (N=8794).

Qual a sua profissão?	Como você avalia seus conhecimentos profissionais após a realização dos cursos?				
	Mais preparado para o serviço do que aqueles que não realizaram os cursos da Rede EAD	Mesmo após a realização dos cursos, continuo com as mesmas dificuldades	Não há nenhuma diferença entre meus conhecimentos profissionais e os daqueles que não fizeram os cursos	Não tenho nem mais nem menos conhecimento, apenas um conhecimento diferente	Pior do que daqueles que não fizeram os cursos
Bombeiro Militar	70,7%	1,7%	2,6%	24,9%	0,2%
Guarda municipal	85,2%	1,2%	0,6%	13,1%	0,0%
Policia Civil	73,5%	1,9%	2,7%	21,8%	0,1%
Policia Federal	45,2%	2,6%	14,8%	37,4%	0,0%
Policia Militar	76,0%	1,6%	1,7%	20,7%	0,1%
Policia Rodoviário Federal	73,5%	1,7%	2,2%	22,7%	0,0%
Profissão não policial	76,2%	2,0%	2,6%	18,8%	0,3%
Profissional da Polícia Técnico-científica	71,7%	2,1%	3,1%	22,5%	0,5%
Servidor do Sistema Prisional	80,9%	0,6%	1,5%	16,9%	0,1%
Total Geral	76,6%	1,5%	2,0%	19,8%	0,1%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

A pergunta seguinte enfoca mais a aplicação do que o conhecimento propriamente, apresentando a seguinte formulação: “Como você vê sua atuação prática como profissional de segurança pública após a realização dos cursos?”. As respostas, agrupadas na tabela 10, mostram padrão semelhante ao das respostas sobre o conhecimento adquirido: guardas municipais (N=1029) e servidores do sistema prisional (N=1062) afirmam com maior frequência que se sentem mais preparados para o serviço na prática, em contraposição a policiais federais (N=69) e bombeiros militares (N=402), que marcam essa opção em grau significativamente menor que a média. Já a ênfase sobre um conhecimento diferenciado é relativamente maior nas respostas dos policiais federais (N=54), bombeiros militares (N=151) e profissionais da polícia técnico-científica (N=48) e menor entre os guardas municipais (N=149), servidores do sistema prisional (N=216) e policiais rodoviários federais (N=35).

Tabela 10 - Avaliação da atuação prática após os cursos, como percentual da categoria profissional (N=8794).

Qual a sua profissão?	Como você vê sua atuação prática como profissional de segurança pública após a realização dos cursos?				
	Mais preparado para o serviço do que aqueles que realizaram os cursos da Rede EAD	Mesmo após a realização dos cursos, continuo com as mesmas dificuldades	Não há nenhuma diferença entre meus conhecimentos profissionais e os daqueles que não fizeram os cursos	Não tenho mais nem menos conhecimento, apenas um conhecimento diferente	Pior do que daqueles que não fizeram os cursos
Bombeiro Militar	69,0%	1,9%	3,3%	25,9%	0,0%
Guarda municipal	85,5%	1,2%	0,8%	12,4%	0,0%
Policial Civil	72,8%	2,7%	3,1%	21,2%	0,1%
Policial Federal	44,5%	3,2%	17,4%	34,8%	0,0%
Policial Militar	74,4%	2,0%	2,4%	21,1%	0,2%
Policial Rodoviário Federal	76,2%	1,7%	2,8%	19,3%	0,0%
Profissão não policial	75,2%	2,3%	2,3%	20,1%	0,0%
Profissional da Polícia Técnico-científica	70,2%	2,1%	2,6%	25,1%	0,0%
Servidor do Sistema Prisional	80,2%	1,1%	2,4%	16,3%	0,0%
Total Geral	75,6%	1,9%	2,6%	19,8%	0,1%

Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014)

Essas informações indicam que os cursos podem ter impacto sobre a mobilidade e a competição no interior das instituições, especialmente nas organizações do sistema prisional, que concedem pontuação para os cursos realizados na Rede EAD-SENASP. Outras podem sofrer um impacto menos formal dos cursos, como é o caso da guarda municipal, cujos profissionais que fizeram parte da amostra relataram frequentemente o sentimento de valorização e fizeram uma avaliação superior de seus conhecimentos e aplicações.

A circulação de conhecimento no interior das instituições de segurança pública pode ser compreendida por recurso às respostas à seguinte pergunta do questionário: "41. Você é capaz de transmitir para outros colegas de profissão os conhecimentos adquiridos nos cursos da Rede EAD?". As respostas dessa pergunta agrupadas por profissão, sintetizadas na tabela 11, apontam que os profissionais da polícia técnico-científica (N=61) e os não policiais (N=90) são aqueles que mais se julgaram capazes de transmitir "quase todo" o conhecimento aprendido. O que é mais significativo é que aproximadamente metade dos respondentes de forma geral (N=4344) e mais da metade dos guardas municipais (N=649) e servidores do sistema prisional (N=695) responderam ser capazes de transmitir "boa parte" do conhecimento aprendido. Além disso, foi relativamente alta a frequência dos policiais federais (N=47) e policiais rodoviários federais (N=63) que marcaram que apenas "um pouco" do conhecimento aprendido pode ser retransmitido, ressaltando-se que esses são os menores grupos profissionais na amostra. Foi proporcionalmente alto o número de policiais federais que relataram que "pouquíssimo" conhecimento pode ser apreendido com os cursos, chegando a 16% dessa categoria profissional representada na amostra (N=25). Os respondentes dessa categoria profissional foram os que pior se avaliaram na capacidade de transmissão de conteúdo para outros colegas, pois 38,7% desses profissionais relataram que são capazes de transmitir "boa parte" do conteúdo (N= 60) e 30,3%, "um pouco" (N=47).

Tabela 11 - Avaliação da capacidade de transmitir conhecimentos aprendidos, como percentual da categoria profissional (N=8794).

7. Qual a sua profissão?	41. Você é capaz de transmitir para outros colegas de profissão os conhecimentos adquiridos nos cursos da Rede EAD?				Total Geral
	Pouquíssimo	Um pouco	Boa parte	Quase tudo	
Bombeiro Militar	4,3%	20,8%	48,9%	26,1%	100,0%
Guarda municipal	2,6%	15,6%	53,9%	27,8%	100,0%
Policial Civil	6,1%	23,5%	49,1%	21,4%	100,0%
Policial Federal	16,1%	30,3%	38,7%	14,8%	100,0%
Policial Militar	4,0%	22,5%	48,0%	25,5%	100,0%
Policial Rodoviário Federal	2,8%	34,8%	43,1%	19,3%	100,0%
Profissão não policial	3,0%	18,2%	49,2%	29,7%	100,0%
Profissional da Polícia Técnico-científica	5,8%	18,8%	43,5%	31,9%	100,0%
Servidor do Sistema Prisional	2,8%	22,0%	52,5%	22,7%	100,0%
Total Geral	4,2%	21,7%	49,4%	24,8%	100,0%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

Enfocando a possibilidade de aplicação do conhecimento em correlação com o meio institucional de cada uma das profissões, são analisadas as respostas à questão: “42. Em sua opinião, o seu trabalho permite a você aplicar os novos conhecimentos adquiridos nos cursos?”. A afirmação de que o conhecimento pode “facilmente” ser aplicado foi mais frequente entre as profissões não-policiais (N=149), guardas municipais (N=565) e policiais rodoviários federais (N=85), conforme a tabela 12. Essa resposta foi menos frequente entre os policiais federais e entre os servidores do sistema prisional, e estes marcaram mais frequentemente que os conhecimentos podem ser aplicados “mas com muita persistência” (49,1% da categoria; N=650). Essa resposta também foi muito frequente entre policiais rodoviários federais (N=93), que foram mais afirmativos na questão da aplicação do que na questão da retransmissão do conhecimento adquirido na Rede EAD – 98,3% dos respondentes dessa categoria profissional foram afirmativos sobre as possibilidades de aplicação e apenas 62,4% foram afirmativos sobre a possibilidade de transmissão do conhecimento. É expressiva a proporção de policiais federais (N=35) e civis (N=172) que afirmam ser praticamente impossível aplicar os conhecimentos adquiridos na Rede EAD.

Tabela 12 - “Seu trabalho permite a aplicação dos conhecimentos adquiridos nos cursos?” como percentual da categoria profissional (N=8794).

7. Qual a sua profissão?	42. Em sua opinião, o seu trabalho permite a você aplicar os novos conhecimentos adquiridos nos cursos?				Total Geral
	Não permite, é impossível	É praticamente impossível	Sim, mas com muita persistência	Sim, facilmente	
Bombeiro Militar	3,3%	7,7%	43,2%	45,8%	100,0%
Guarda municipal	5,0%	4,7%	43,3%	47,0%	100,0%
Policial Civil	5,2%	12,5%	44,0%	38,4%	100,0%
Policial Federal	13,5%	22,6%	36,1%	27,7%	100,0%
Policial Militar	5,6%	9,5%	43,7%	41,2%	100,0%
Policial Rodoviário Federal	0,0%	1,7%	51,4%	47,0%	100,0%
Profissão não policial	5,3%	10,2%	35,3%	49,2%	100,0%
Profissional da Polícia Técnico-científica	6,3%	5,8%	43,5%	44,5%	100,0%
Servidor do Sistema Prisional	5,7%	9,2%	49,1%	36,0%	100,0%
Total Geral	5,3%	9,2%	44,2%	41,3%	100,0%

Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

5.4 QUESTÃO NORTEADORA 3: COMO SÃO APROVEITADOS OS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS PELOS DISCENTES EM SUAS INSTITUIÇÕES?

Essa questão norteadora tornou-se um dos eixos centrais da pesquisa, uma vez que se dedica a compreender o impacto dos cursos oferecidos pela Rede EAD na vida desses profissionais. Para isso, a análise busca responder a questão de como o aprendizado do curso é aproveitado em cada uma nas instituições de segurança pública.

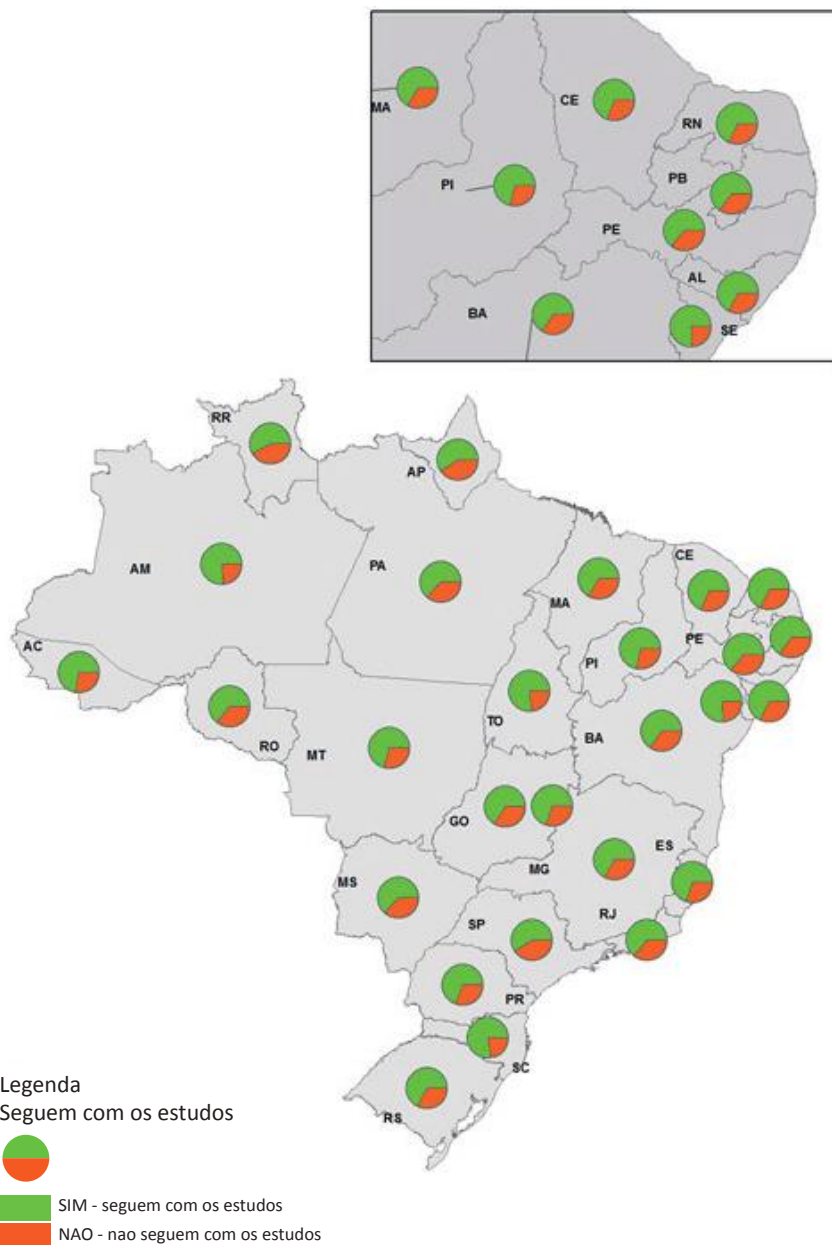
Perguntados se, depois da entrada na Rede, deram continuidade aos estudos em outras iniciativas, a maioria dos profissionais respondeu que "sim", alcançando 65,9% da amostra (N=5794). Sobre essa questão, observamos que a variável "Escolaridade" exerce forte influência, pois os grupos com mais escolaridade prosseguiram os estudos em outras esferas ao passo que os menos escolarizados responderam majoritariamente que não prosseguiram os estudos em outras iniciativas, conforme observado nos dados da tabela 13. Como observamos na tabela, 85% dos profissionais que declararam possuir pós-graduação lato e stricto sensu responderam que deram continuidade em seus estudos, e os grupos com escolaridade inferior a Ensino Médio Completo responderam, em sua maioria, que não prosseguiram os estudos em outras iniciativas, com mais de 64% que responderam negativamente a essa pergunta.

Tabela 13 - "Continuou estudando em outras iniciativas?", por nível de escolaridade (N=8794).

20. Depois da sua entrada na rede EAD, você continuou estudando em outras iniciativas que não a Rede EAD?			
7. Escolaridade atual		N	%
Pós Graduação Stricto-sensu (Mestrado e/ou Doutorado)	SIM	213	84,9
	NÃO	38	15,1
	TOTAL	251	100
Especialização (Pós Graduação Latu-sensu)	SIM	1782	85,1
	NÃO	312	14,9
	TOTAL	2094	100
Superior completo	SIM	1964	65,2
	NÃO	1050	34,8
	TOTAL	3014	100
Superior incompleto	SIM	1260	71,3
	NÃO	506	28,7
	TOTAL	1766	100
Médio completo	SIM	530	35,3
	NÃO	973	64,7
	TOTAL	1503	100
Médio incompleto	SIM	24	30
	NÃO	56	70
	TOTAL	80	100
Fundamental completo	SIM	19	27,1
	NÃO	51	72,9
	TOTAL	70	100
Fundamental incompleto	SIM	2	12,5
	NÃO	14	87,5
	TOTAL	16	100

Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014)

Mapa 1 - “Continuou estudando em outras iniciativas?”



Fonte: Pesquisa “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública” (2014)

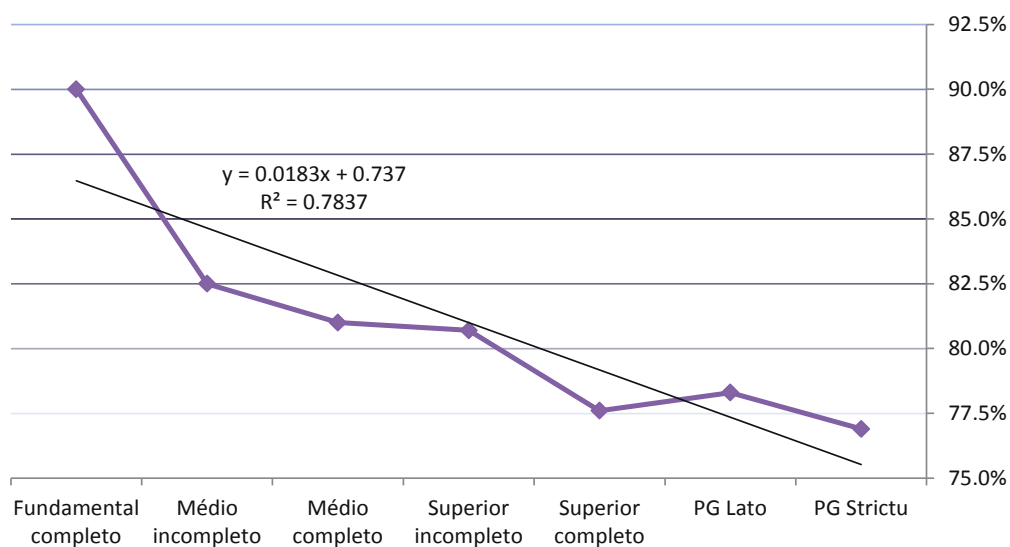
Questionados se os conhecimentos adquiridos nos cursos são requisitados pela população civil, os respondentes responderam majoritariamente que "sim", totalizando 79,1% nessa questão (N=6955). Ao observarmos essa questão de acordo com a escolaridade dos respondentes, percebemos uma baixa variação, no entanto há uma relação com essa variável, pois quanto menor a escolaridade, a resposta afirmativa apareceu com mais frequência, de acordo com os dados da tabela 14. O grupo que declarou possuir pós-graduação stricto sensu respondeu "sim" em 76,9% dos casos (N=193), e o grupo que tem "ensino fundamental completo" respondeu de modo afirmativo a essa questão em 90% dos casos (N=63)²⁶. A tendência linear de decréscimo é de 1,83%, por avanço no nível de escolaridade, quando excluído da análise o nível fundamental incompleto, conforme os dados do gráfico 16.

²⁶ Os profissionais do grupo “Ensino Fundamental Incompleto” responderam positivamente 62,5% (N=10). No entanto, o baixo número de respondentes nos permite fazer essa relação entre grau de escolaridade e resposta afirmativa nessa questão.

Tabela 14 - "Os conhecimentos são requisitados pela população civil?", por nível de escolaridade (N=8794).

39. Os conhecimentos que você adquiriu nos cursos são requisitados pela população civil, usuária dos serviços que você presta?			
7. Escolaridade atual		N	%
Pós Graduação Stricto-senso (Mestrado e/ou Doutorado)	SIM	193	76,9
	NÃO	58	23,1
	TOTAL	251	100
Especialização (Pós Graduação Latu-sensu)	SIM	1640	78,3
	NÃO	454	21,7
	TOTAL	2094	100
Superior completo	SIM	2340	77,6
	NÃO	674	22,4
	TOTAL	3014	100
Superior incompleto	SIM	1426	80,7
	NÃO	340	19,3
	TOTAL	1766	100
Médio completo	SIM	1217	81
	NÃO	286	19
	TOTAL	1503	100
Médio incompleto	SIM	66	82,5
	NÃO	14	17,5
	TOTAL	80	100
Fundamental completo	SIM	63	90
	NÃO	7	10
	TOTAL	70	100
Fundamental incompleto	SIM	10	62,5
	NÃO	6	37,5
	TOTAL	16	100

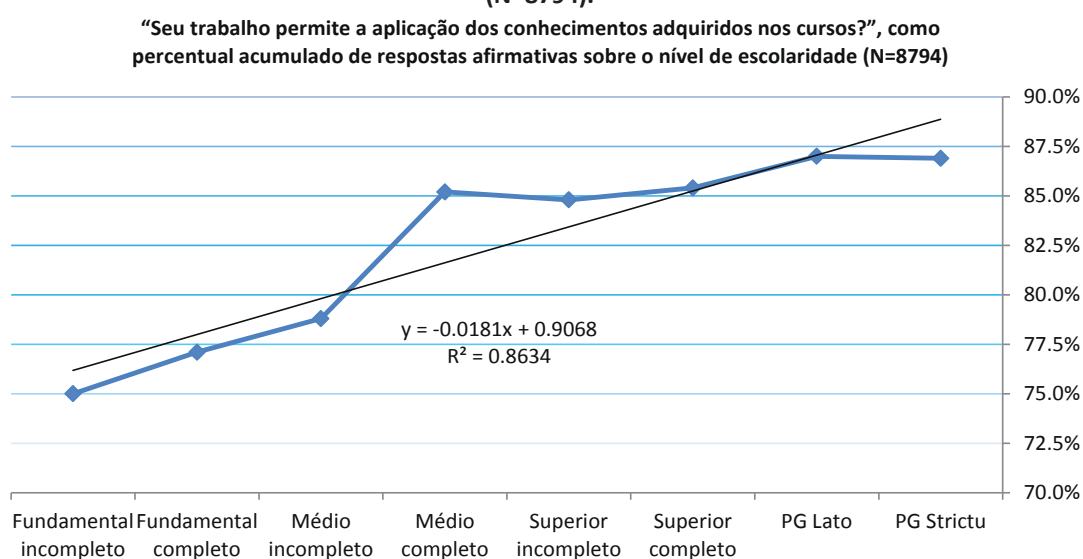
Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014)

Gráfico 8 - "Os conhecimentos adquiridos no curso são requisitados pela população civil", como percentual de cada nível de escolaridade, excluído o nível fundamental incompleto. (N=8794)

Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014)

Ao serem indagados sobre a viabilidade de aplicar os novos conhecimentos adquiridos nos cursos, a maioria dos respondentes optou pela resposta "Sim, mas com muita persistência", com 44,2% (N=3887), seguido de "Sim, facilmente", com 41,3% (N=3633), "É praticamente impossível", com 9,2% (N=805), e, por último, a resposta "Não permite, é impossível", com 5,3% de respostas (N=469). Ao dividirmos as respostas de acordo com grau de instrução, verificamos que quanto maior o grau de escolaridade, mais facilmente são aplicados os conhecimentos adquiridos nos cursos da Rede EAD. Os profissionais que declararam possuir Especialização, por exemplo, responderam as afirmativas positivas ("Sim, facilmente" e "Sim, mas com muita persistência") em 87% dos casos, ao passo que os respondentes com Ensino Fundamental Completo responderam às afirmativas positivas em 77,1% dos casos. O conjunto de respostas afirmativas à possibilidade de aplicação do conhecimento adquirido nos cursos da Rede EAD aproxima-se de uma correlação linear com o nível de escolaridade, crescendo em 1,8%, à medida que se progride na escolarização, conforme aponta o gráfico 9.

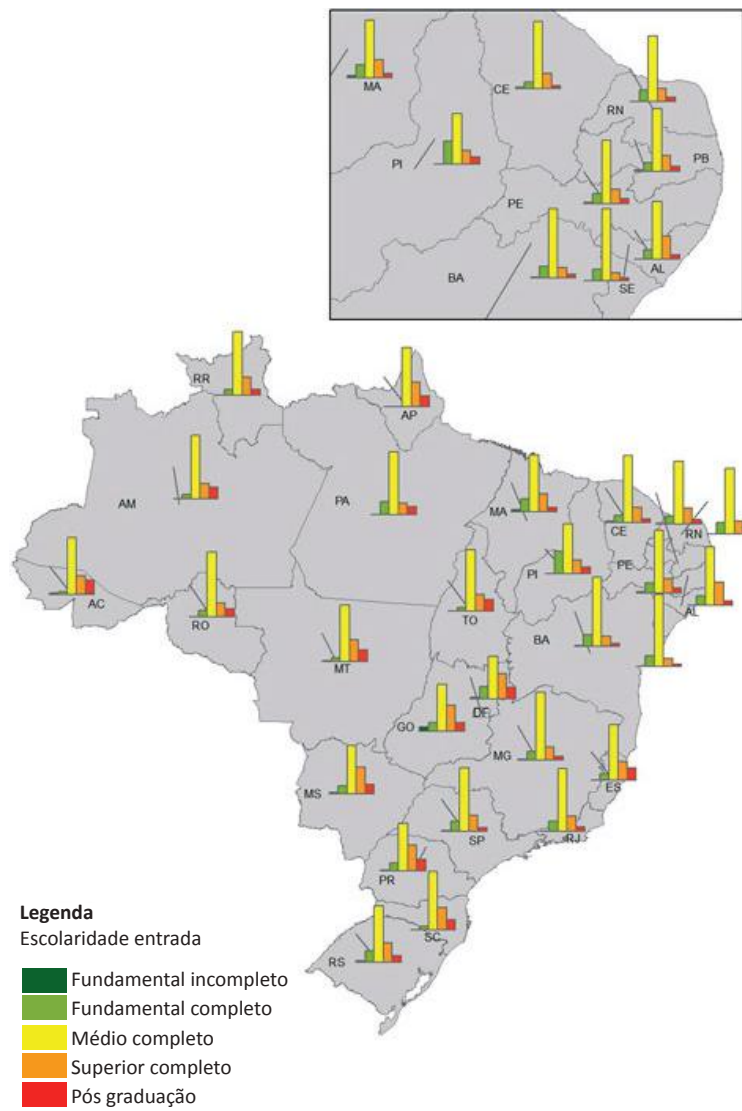
Gráfico 9 - "Seu trabalho permite a aplicação dos conhecimentos adquiridos nos cursos?", por nível de escolaridade (N=8794).



Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014).

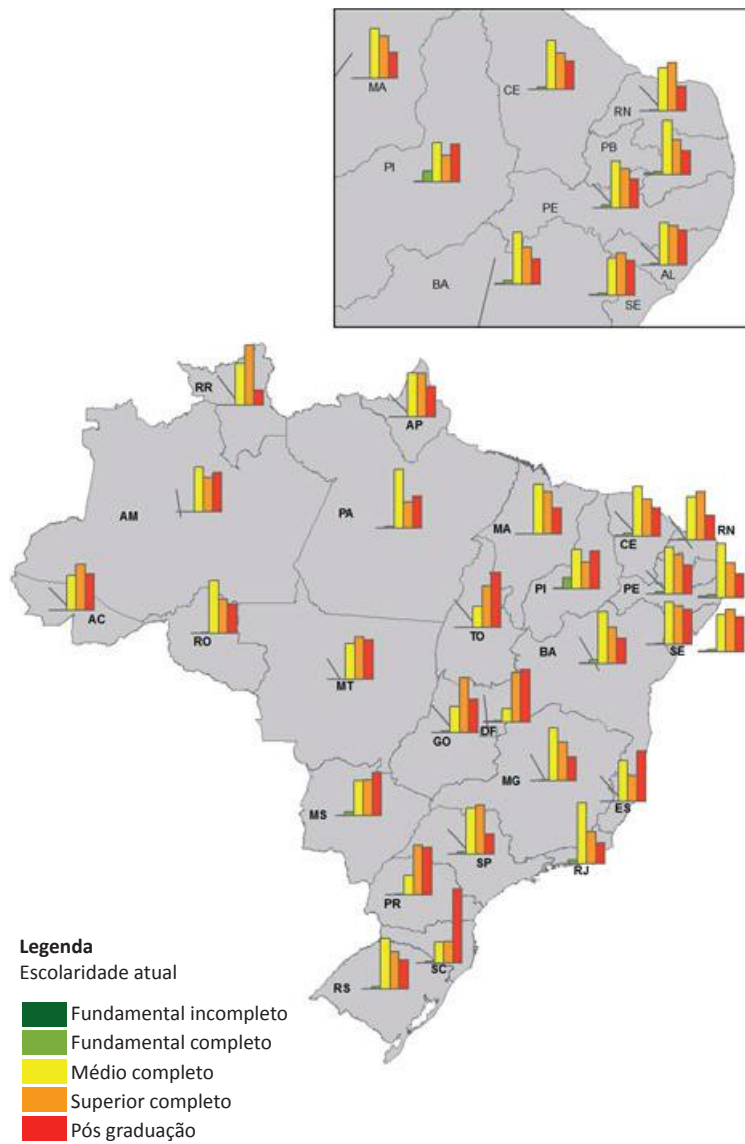
Por fim, um dado que nos chamou bastante atenção, refere-se ao perfil acadêmico dos respondentes a esta pesquisa que se, analisados de modo comparado com o nível de escolaridade no momento de ingresso e o nível de escolaridade atual demonstra que a grande maioria avança em seus estudos formais durante sua trajetória profissional. Os mapas abaixo são ilustrativos desta questão.

Mapa 2 - Escolaridade de entrada na instituição por unidade federativa.



Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública" (2014). Elaborado por Marcelle Figueira (2014)

Mapa 3 - Escolaridade atual na instituição por unidade federativa.



Fonte: Pesquisa "Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação a Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública". Elaborado por Marcelle Figueira (2014)

5.5 RESUMO DA ANÁLISE QUANTITATIVA

Os dados quantitativos nos revelam que:

- De forma geral, os cursos podem ter um impacto positivo no sentido de preparar relativamente melhor o profissional de segurança pública e de aumentar o estoque de conhecimentos à disposição deles. Isso é fundamentado pelas respostas dos alunos ao questionário, no sentido de se considerarem “mais preparados” do que os que não fizeram cursos e pela tendência de essas respostas se correlacionarem com a quantidade de cursos realizados.
- Outras indicações do impacto dos cursos da Rede EAD-SENASP aparecem em aspectos correlacionados ao aumento do número de cursos no currículo do respondente: mudança de opinião em relação à própria atuação profissional, capacidade de transmitir aos colegas de trabalho o conhecimento adquirido no curso, utilidade do conhecimento adquirido nos cursos, melhora na relação com a população civil – avaliada em termos tanto da capacidade de resposta do profissional às demandas, como da funcionalidade dos conhecimentos dos cursos para a relação.
- De modo geral, os policiais militares foram um dos grupos que relataram com menos frequência promoções em decorrência dos cursos da Rede EAD-SENASP. No entanto, a proporção desses relatos aumenta conforme se progride nas carreiras de praça e de oficial dentro das polícias militares, indicando-se um impacto positivo dos cursos sobre as políticas de promoção das instituições policiais militares. Nos corpos de bombeiro militar e, sobretudo, na polícia federal, não houve indicação de relação entre os cursos da Rede e as políticas internas de promoção e valorização profissional.
- Além da valorização formal por meio de promoções, considerou-se a valorização informal dos cursos da Rede EAD nas culturas organizacionais das diferentes instituições de segurança pública, as respostas indicando que os cursos, mais frequentemente, não impactam positivamente nem negativamente sobre a valorização do egresso. Essa valorização informal dos cursos ficou indicada nas culturas organizacionais do sistema prisional, em consonância com as políticas formais internas de valorização, e também as das guardas municipais. Em contraposição, as respostas ao questionário apontaram pouquíssima valorização do curso no contexto organizacional da polícia federal.
- A aplicação do conhecimento aprendido no curso parece ser mais fácil para os policiais rodoviários da amostra, os mesmos que relataram dificuldades em transmitir esse conhecimento. Além disso, guardas municipais e não policiais também afirmaram ser fácil essa aplicação, em contraposição aos policiais civis e federais respondentes. A facilidade de aplicação de conhecimentos pelos servidores do sistema prisional foi relativamente baixa, se considerarmos que os membros dessa categoria são beneficiários de políticas de valorização dos cursos da Rede EAD-SENASP. Deve-se, portanto, para fins analíticos, diferenciar o impacto formal do impacto técnico-prático atribuído aos cursos.
- O aproveitamento do conhecimento nos contextos institucionais dos discentes é maior entre aqueles com alta escolaridade. Com relação às variáveis que indicam como o conhecimento é aproveitado, a distribuição geralmente seguia um padrão quando analisada sob a ótica da variável “grau de instrução”.

6 MÚLTIPLOS OLHARES SOBRE A REDE EAD-SENASP: o que disseram discentes, tutores másters e gestores

Assim como na pesquisa quantitativa, os resultados alcançados a partir da análise dos dados qualitativos obtidos no trabalho de campo realizado estão organizados em torno das questões norteadoras que foram postuladas ao longo de todo o trabalho.

6.1 SOBRE OS EFEITOS/IMPACTOS DA REDE EAD NA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E NO COTIDIANO DOS SEUS DISCENTES

A abrangência dessa política pública constitui um marco no investimento federal na área da segurança pública. Com mais de 600 mil CPFs que passaram pelos cursos da Rede, consolidou-se como **ferramenta educacional de amplo alcance**, tanto pelo número de pessoas contempladas, quanto pela facilitação do acesso à educação; na gratuidade da oferta ou, num determinado momento, através do incentivo financeiro para realização de cursos a partir de qualquer ponto do país. É preciso considerar, portanto, que se trata de uma política pública de educação continuada a uma parcela substantiva de profissionais da área de forma gratuita.

A pesquisa de campo demonstrou ser unânime a fala de que houve mudanças comportamentais na vida prática dos agentes de segurança pública que fazem os cursos de EAD. Uma delas refere-se à **inclusão digital**. Os dados coletados apontam para a atuação da Rede EAD-SENASP na direção de inserção da ferramenta do computador e da internet para fins educacionais e informacionais na área da segurança pública. De estudantes que relatam já ter alguma familiaridade com o computador àqueles que declaram completo desconhecimento da ferramenta em seus momentos iniciais na Rede EAD-SENASP, o ponto central da discussão dessa temática na pesquisa de campo indica que tal estratégia foi inovadora na aproximação do profissional de segurança pública com o computador e mais especificamente com os ambientes virtuais de aprendizagem.

Do ponto de vista das **temáticas disponíveis** na Rede EAD-SENASP, as instituições visitadas e egressos afirmaram que o impacto foi positivo e que produziu mudanças na forma de pensar e agir do profissional de segurança pública. Algumas temáticas abordadas pelos cursos conseguem atingir esses resultados mais rapidamente e de forma mais visível que outros, principalmente as temáticas voltadas para a operacionalização. Destacam-se os cursos que trouxeram mudanças na forma de compreender o trabalho em segurança pública – como Direitos Humanos, Polícia Comunitária, Mediação de Conflitos – e aqueles que detalham ferramentas procedimentais tão necessárias quanto escassas no conjunto do conhecimento divulgado e sistematizado pelas instituições – como Análise Criminal, Investigação Criminal, Identificação Veicular.

Para alguns egressos, ainda, a Rede EAD-SENASP representou uma estratégia de **reaproximação do profissional com processos educacionais formais**. Baseado em relatos de profissionais que há tempos estavam distantes de experiências educacionais formais, podemos considerar também tal tipo de efeito da Rede EAD-SENASP. Trata-se de uma política pública aglutinadora de pessoas que buscavam “voltar a estudar” e viram na plataforma EAD da SENASP uma oportunidade de crescimento pessoal e profissional. A “busca pelo conhecimento” – a qual a Rede EAD-SENASP encarna no imaginário dos entrevistados – necessariamente levaria à “transformação de condutas”. Adotando essa perspectiva, os entrevistados operam uma série de significados, compartilhados amplamente, que associam o “conhecimento” à “revelação de uma verdade”, verdade essa que transforma os seres humanos.

Os relatos apresentados nesta análise apontam para uma questão patente: a relevância do benefício pago pelo **Bolsa-Formação** como estímulo para que os profissionais participem dos cursos

da Rede EAD para capacitação profissional. A questão financeira representou um grande incentivo. A extinção do benefício do bolsa-formação impactou a cultura dos estudos como forma de qualificação profissional. Ainda são sentidos os efeitos dessa descontinuidade na fala dos entrevistados. A bolsa representou um grande estímulo profissional e depois que o benefício foi suspenso, ocorreu evasão, mas não massiva.

Dessa forma, vale ressaltar que a **permanência na Rede EAD-SENASP** teve como protagonista o próprio profissional de segurança pública. Ainda que ele vá em busca de sua qualificação e capacitação continuada incentivado por vezes por auxílio financeiro, tal busca não se resume ao auxílio, uma vez que persiste mesmo na ausência deste ou na expectativa de seu retorno. Embora a adesão à Rede EAD-SENASP possa ser iniciada pelas instituições, através do Módulo Academia ou da Bolsa-Formação do Governo Federal, a continuidade dessa política pública está muito mais atrelada à ação individual do profissional, que atua como o principal – e, por vezes, o único - motivador da realização de cursos. Temos razões para acreditar que tal continuidade de adesão deva-se à qualidade dos cursos e às possibilidades que a Rede EAD-SENASP oferece, constituindo-se como espaço de aprendizagem e reflexão gratuito, consistente e flexível.

6.2 SOBRE O IMPACTO DOS CURSOS EAD PARA AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Do ponto de vista gerencial, a Rede inova em criar uma estrutura que permite a **capacitação continuada dos profissionais de segurança pública on the job**²⁷. Isto quer dizer que impactos são minimizados na organização do trabalho, comparativamente às ações educacionais de modalidade presencial, por prescindir do afastamento do serviço para ser implementada. Vale considerar também a importância desta ação no sentido de dar concretude às diretrizes da Matriz Curricular Nacional, um documento norteador de ações pedagógicas na área da Segurança Pública. A Rede desdobra os subsídios teórico-metodológicos da Matriz, consubstanciando-a em ação pedagógica efetiva de educação do profissional de segurança pública.

Os dados coletados, porém, não permitem afirmar o impacto massivo direto da Rede EAD-SENASP nas instituições de segurança pública, ainda que sejam observados impactos indiretos por meio da qualificação de seus profissionais. Do ponto de vista de uma **pedagogia institucional ampla**, faz-se necessária a distinção entre as ações de “promoção” e “formação”, no sentido de uma mútua reiteração da apropriação de cursos da Rede EAD-SENASP como parâmetros técnicos válidos e reconhecidos institucionalmente. Tal pedagogia institucional ampla transmite uma consistência, em termos de mensagem institucional, para a qual os agentes, em suas ações concretas, tendem a estar suscetíveis. Em uma perspectiva mais ampliada, a desvinculação entre os sistemas de “promoção” e “formação”, no que se refere aos cursos da Rede EAD-SENASP, deve ser visto como um importante fator limitador dos efeitos de ordem institucional. Nesse sentido, a existência dos cursos da Rede EAD-SENASP tende a passar ao largo da trajetória institucional, ficando quase que totalmente circunscrita ao interesse individual. Seus efeitos, portanto, acabam sendo mais percebidos pelos atores em termos de “crescimento pessoal”, do que como algo que produza um ganho institucional concreto.

Os egressos, de modo geral, percebem suas respectivas instituições como ineptas na condução de políticas de formação e valorização profissional, em que a Rede EAD-SENASP viria ocupar uma espécie

²⁷ A expressão *On the job* é usada neste sumário executivo em inglês uma vez que não há uma tradução adequada em português para o sentido que se quer aqui empreender. Usamos *on the job* para expressar a ideia de valorização da capacitação continuada como parte do processo do exercício profissional cotidiano. Isto é, a qualificação não é feita de modo apartado das atividades laborais. Ela é parte do dia a dia do trabalho que permite ao sujeito qualificar-se permanentemente.

de “**lacuna político-institucional**”. A pesquisa de campo evidencia que os discentes pouco percebem os efeitos do ambiente institucional imediato sobre o curso de suas ações. Assim, o uso da Rede EAD-SENASP tem se constituído como uma ferramenta acessória e paralela às políticas de ensino próprias das instituições.

Outro ponto de destaque relaciona-se à forma como a Rede EAD-SENASP transformou a **percepção sobre o ensino a distância** nas instituições de segurança pública. O estigma inicial em relação aos cursos a distância, o preconceito em relação ao EAD, foi se diluindo com o tempo, tanto que hoje tal modalidade goza de certo *status*. Mesmo que ainda exista preferência com relação ao método de ensino tradicional presencial, isso não desqualifica nem torna os cursos a distância desimportantes.

A Rede EAD-SENASP quebrou barreiras na utilização dessa modalidade na política educacional para capacitação continuada de profissionais de segurança. A **capilaridade da Rede EAD** em todo o território nacional, tanto por meio da plataforma, quanto por meio de Telecentros, configura uma ação de enorme vulto, uma vez que permite o acesso à educação em pontos geográficos que, através de uma modalidade presencial, encontra grandes dificuldades. Tal capilaridade pode permitir, ainda, algum nível de integração das instituições de segurança pública, uma vez que é ofertado aos profissionais um espaço qualificado de diálogo acerca da política pública de segurança, seus fundamentos, princípios e procedimentos.

O Estado do Goiás (GO) é interessante para análise da Rede EAD, pois ele não foi contemplado com a política do Bolsa-Formação. Portanto, nesse Estado, o auxílio financeiro não explica a massiva adesão à Rede. Os cursos da Rede EAD impactaram o cotidiano das academias de polícia do GO, pois os gestores comentaram que, sendo um estado grande, necessitava de uma ferramenta de ensino à distância. Portanto, boa parte da formação policial do estado ocorre em ambiente web.

Por outro lado, em algumas instituições o desenvolvimento de **redes próprias de EAD** está ligado ao discurso institucional de atendimento de suas demandas específicas, considerando que a SENASP não pudesse dar encaminhamento a tais projetos específicos de capacitação. Porém, o conhecimento sobre as potencialidades do ensino a distância, a análise dos materiais dos cursos e falas dos egressos da Rede EAD-SENASP não corroboram tal ideia, levando a crer que se trata muito mais de falha na articulação da rede do que de especificidades de conteúdo. Assim estruturada, a alegada ação da SENASP na **articulação das instituições do país** não se concretiza com a interação na rede, permanecendo a clausura de saberes tomados como específicos de cada instituição. Ademais, a formação de turmas homogêneas - com participantes da mesma instituição - da mesma forma não auxilia no processo de interação interinstitucional, reverberando o debate somente no âmbito intrainstitucional e apenas reforçando os contatos já estabelecidos *off line*. Esse ponto deve ser sublinhado, considerando que um dos objetivos da Rede EAD-SENASP declarados pela SENASP são a promoção de procedimentos operacionais compartilhados e a integração de instituições do país.

6.3 QUANTO AOS GESTORES RESPONSÁVEIS PELA DEFINIÇÃO SOBRE A UTILIZAÇÃO DA REDE EAD-SENASP NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Observam-se diferenças não só em relação à gestão da utilização da Rede EAD-SENASP nas instituições, mas principalmente quanto às próprias organizações internas estruturais da gestão de ensino em cada Unidade Federativa. Por vezes, as políticas educacionais são levadas separadamente por cada instituição de segurança pública (Secretarias de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal). Em outras configurações, há iniciativas inovadoras de academias integradas e diretorias de ensino compartilhadas.

No nível dos tutores masters, há distinção entre as políticas adotadas em âmbito estadual – tutor máster estadual – e em âmbito municipal – tutor máster municipal. Nem sempre tais políticas estão articuladas, ainda que os profissionais dialoguem entre si. O Tutor Master tem papel central na obtenção dos objetivos da rede. Atual como mobilizador no sentido de colocar a possibilidade de realização de mudanças estruturais na gestão da política pública, de modo a torná-la mais efetiva no que se refere à aplicação de seus recursos à política de formação das instituições de segurança pública. Retomando, uma vez mais, o material empírico, chama a atenção o nível de empenho e dedicação dos tutores masters na viabilização da política pública em suas respectivas instituições. Ficou patente o grau de comprometimento necessário para que a Rede EAD-SENASP funcione dentro dos parâmetros de qualidade estabelecidos, passando por uma estratégia de divulgação adequada até o monitoramento e avaliação do trabalho dos tutores.

No que tange à **articulação com instâncias gestoras**, as decisões sobre como a Rede EAD-SENASP atua nas instituições passam pela articulação do tutor máster com os gestores institucionais. Há parcerias com as gestões das academias, que também atuam de forma ativa na criação e implementação de cursos, mas também há cenários em que a articulação é vista como uma via de mão única. É preciso considerar a fala dos gestores, que afirmaram atuar na Rede EAD-SENASP como recebedores de serviços já estruturados e não como participantes ativos de seu processo de construção e reformulação. Do ponto de vista desses gestores, a EAD-SENASP dispõe de seus cursos de forma hermética, não abrindo a possibilidade de atender aos tempos e objetivos da política de formação das instituições.

Sem especular sobre as motivações dos atores em suas colocações, é importante sublinhar que a SENASP deva estar atenta às possibilidades de revisão de seu modelo de provimento de cursos, assim como de compartilhamento de informações, de modo que sua arquitetura institucional, enquanto política pública, possa encontrar suscetibilidades em suas contrapartes estaduais, produzindo a sinergia necessária à obtenção dos objetivos que inspiraram a criação da Rede EAD-SENASP. Numa política pública que já alcançou quase uma década de implementação, é chegado o momento de repensar essa estratégia para possibilitar a **abertura de um canal de diálogo mais sistemático de articulação da SENASP com as instituições de segurança pública**, no sentido de compreender suas necessidades e refletir sobre as possibilidades de atendimento.

Uma questão patente na gestão das políticas institucionais da Rede EAD-SENASP está a coordenação, manutenção e utilização dos **telecentros**. As realidades pesquisadas apontam para um decréscimo na utilização dessa ferramenta, assim como alguns entraves burocráticos para sua manutenção pelas instituições. Com equipamentos sucateados, dificuldade de custeio de *internet*, de atualização de *softwares*, ou totalmente desaparelhados, os telecentros já não demonstram uma utilização que justifique o esforço de sua manutenção. Devido ao momento histórico em que foi realizada, a pesquisa de campo não encontrou material conclusivo, mas alguns indicativos que os telecentros já foram bastante utilizados e consistiram em ferramenta crucial de consolidação de um público apto ao uso do computador como ferramenta para a modalidade EAD. Porém, no momento atual, os relatos dão conta de sucateamento e desuso. Enfim, existe a percepção dos entrevistados que os telecentros estão com os dias contados. É de se supor que a tendência seja do fechamento dos telecentros.

6.4 QUANTO AO APROVEITAMENTO DOS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS PELOS DISCENTES EM SUAS INSTITUIÇÕES

No que se refere às instituições de segurança, os cursos EAD por vezes impactam em aspectos relacionados à **progressão da carreira** tanto do ponto de vista dos próprios cursos quanto do ponto

de vista legal, ao estabelecer uma política de incentivo de cargos e carreiras. Isso impacta diretamente no sentimento de valorização e pertencimento do aluno em relação a sua corporação. Encontramos realidades em que os conhecimentos adquiridos nos cursos são revertidos em pontuação, bem como no incentivo de conquistar postos de instrutores dos cursos. Os cursos também estimulam os discentes a procurarem as universidades para dar continuidade à qualificação profissional por meio de cursos de graduação e pós-graduação.

A possibilidade de “progressão na carreira”, por sua vez, quando vinculada à frequência a cursos de curta duração tende a se converter, por um lado, em argumento de convencimento e adesão e, por outro, em estímulo institucional concreto para a tomada de decisão entre alternativas técnica e eticamente viáveis.

Por outro lado, há instituições em que os cursos não resultam em qualquer valorização profissional, sendo sustentados pelo esforço pessoal do operador de segurança pública e, notadamente, pela interlocução que o conteúdo é capaz de fazer com sua prática profissional. Nessa configuração, o aproveitamento do curso dá-se unicamente por via individual, sendo observável somente a partir de uma perspectiva local de atuação de cada operador e de sua articulação com a sociedade. Dessa perspectiva, a instituição pouco toma conhecimento.

Dessa forma, os dados levam a crer que o aproveitamento dos conhecimentos pelos discentes dá-se majoritariamente a partir de iniciativas individuais de aplicação dos conhecimentos dos cursos em suas práticas operacionais. Vale ressaltar que o termo "individuais" deve-se à constatação de que, de um ponto de vista institucional, não há pactuação de protocolos comuns de operacionalização dos conhecimentos, tampouco de reprodução/multiplicação dos conhecimentos obtidos na Rede EAD-SENASP nas políticas institucionais de formação e capacitação.

É importante refletir sobre o compartilhamento de conteúdos entre os usuários da Rede e suas instituições. Compartilhados de igual maneira entre seus participantes, os conteúdos, procedimentos e habilidades desenvolvidos por meio dos cursos da Rede têm potencial para criar condições para emergência de massa crítica em segurança pública capaz de promover a reflexão sobre suas práticas e caminhar no estabelecimento de padrões comuns para a atuação dos profissionais de segurança pública no país. Fato este de enorme relevância quando consideramos a dificuldade de se estabelecer em âmbito nacional padrões comuns de atuação policial ou que tem sido denominado na área como Procedimentos Operacionais Padrão – POPs.

As instituições pesquisadas demonstraram não haver processos para avaliar ou identificar os efeitos da Rede EAD-SENASP em suas políticas educacionais, nem por iniciativa própria, nem por demanda da SENASP. Ainda que as instituições reconheçam cursos importantes para a carreira, não é realizada a avaliação da forma como essa capacitação impactou o trabalho dos profissionais da instituição, nem de como poderiam impactar caso fizessem parte de uma política institucional de modificação de condutas.

O uso da Rede EAD-SENASP de forma acessória e desarticulada às políticas educacionais das instituições permite - ou, pelo menos, facilita - a desvalorização do conhecimento produzido na Rede EAD-SENASP, tomando-o como um saber externo às instituições, um saber com o qual a instituição não se compromete ou mesmo desacredita. Daí para as situações de disputa de poder há um link evidente: uma vez que a Rede EAD-SENASP é tomada como uma iniciativa externa à instituição, o saber nela produzido não é referendado internamente, não serve como ponto de referência para os debates internos, não retorna como possibilidade de transformação direta de seus modos de funcionamento.

Nos poucos casos em que se pôde observar, quando há incentivo e parceria entre a Rede EAD-SENASP e o desenvolvimento de metas próprias da instituição, os resultados são mais interessantes e o uso da Rede EAD-SENASP deixa de ser acessório, tornando-se estratégico.

7 RECOMENDAÇÕES

As recomendações ora propostas foram construídas a partir da junção das sugestões extraídas ao longo do trabalho de campo, considerando as indicações dos próprios interlocutores, bem como a partir das contribuições dos próprios pesquisadores.

Para efeitos de organização das recomendações aqui expostas, cumpre destacar que as mesmas estão apresentadas por temáticas.

I. Rede EAD e demais Redes locais:

- Em razão da multiplicação de redes locais de educação a distância vinculadas às distintas instituições de segurança pública seria recomendável que a SENASP promova intercâmbios através da realização de **oficinas, grupos de trabalho** e/ou **seminários** para que a Rede EAD-SENASP esteja mais próxima das redes locais e estas tenham a oportunidade de compartilhar suas experiências, boas práticas, desafios e limitações. O objetivo seria criar maior sinergia entre as iniciativas das unidades federativas com o Governo Federal.
- A sugestão de intercâmbio acima poderá propiciar o maior diálogo entre as demandas nacionais e gerais para o conjunto dos profissionais de segurança pública, como também permitirá valorizar e conhecer demandas locais de conteúdos programáticos que não estão representados na Rede Nacional. Esta iniciativa poderá fomentar entre os atores intercâmbios horizontais, isto é, entre unidades federativas e/ou instituições policiais de segurança pública que tenham a mesma natureza de ação.

II. Política de Gestão:

- Com base no acúmulo de experiências da Rede EAD e seu longo período de execução é fundamental a garantia da **institucionalização desta política. Por isso recomenda-se a criação de uma Portaria que defina legalmente o objeto, objetivos, metodologia e mecanismos de monitoramento e avaliação da política.**
- É recomendável que a SENASP construa um **banco de informações** sobre **“boas práticas de gestão da Rede EAD-SENASP”** utilizando, inclusive, os dados sistematizados nesta pesquisa. O trabalho de campo revelou que há iniciativas muito interessantes de como cada gestão local da Rede desenvolve seu trabalho, através da Tutoria Máster e de todo um conjunto de atores que se articulam em nível local. O objetivo é sistematizar o *modus operandi* de cada ação considerada inovadora a fim de disponibilizar para os gestores da Rede em todo o Brasil como sendo um repertório de possibilidades a serem adotadas em nível local.

III. Conteúdo Programático/Materiais didáticos produzidos:

- Ao longo da pesquisa ficou evidenciada a qualidade do material didático produzido nos distintos cursos que compõem atualmente a Rede. Assim, sendo vários interlocutores enfatizaram a importância de ter acesso por outros meios e plataformas deste material que tem se transformado em importante acervo da Segurança Pública no país. Por isso, recomenda-se: **a) Levantar que conteúdos/materiais podem ser disponibilizados no formato de livros (e-book) /cartilhas/manuais** que poderiam ser adquiridos pelos profissionais de segurança pública no site do MJ, através de uma livraria virtual ou de modo tradicional no formato impresso em livrarias físicas. Esta recomendação exigiria

que a SENASP, assim como tem feito com a Coleção Pensando a Segurança Pública crie comitês/conselhos editoriais para viabilizar tal disseminação do conhecimento.

- Destaca-se que esta sugestão não implica em tirar da Rede EAD seu papel que é de qualificar os profissionais de segurança pública durante os cursos de curta duração. O que se pretende é ampliar o acesso às referências bibliográficas produzidas uma vez que, em termos práticos, cada um individualmente cria estratégias de acessar periodicamente tal material, seja imprimindo de forma reduzida, criando pastas virtuais, entre várias outras estratégias que nos foram relatadas.
- Recomenda-se a continuidade e ampliação das **câmaras técnicas** que em muito contribuíram para a melhoria da qualidade do conteúdo programático, hoje disponível. Torna-se vital criar comissões para manter permanentemente em funcionamento as câmaras compostas de especialistas *ad hoc*, gestores da SENASP da área de valorização profissional e pedagogos(as) a fim de garantir conteúdo, método e linguagem adequados à modalidade de educação à distância.
- Além disso, recomenda-se a **harmonização entre a estrutura de oferta dos cursos – que envolve carga horária, conteúdos, estatuto formal do curso – e as políticas de promoção e valorização no interior das instituições de segurança pública**. Verificou-se essa harmonização apenas entre a Rede EAD e as organizações do sistema prisional, que pontuam especificamente os cursos como critério de promoção. Essa relação harmônica pode servir de modelo para oferta de cursos a outras instituições de segurança pública, adequando a política a exigências particulares de outras instituições.

IV. Tutores:

- Sugere-se desenvolver **pesquisa aplicada junto ao público de tutores** uma vez que tais atores, fundamentais na arquitetura da Rede EAD-SENASP não foram contemplados como objeto no edital do Pensando a Segurança Pública proposto pela SENASP. Esta pesquisa contribuiu tangencialmente para compreender este universo, mas é preciso um olhar focalizado.
- Propõe-se ampliar a **qualificação periódica de tutores** e criação de mecanismos claros de acompanhamento do desempenho que envolva a gestão federal, a tutoria máster e os discentes para garantia da permanência ou substituição dos mesmos. Tal sugestão coaduna com a Portaria já existente que define os papéis dos atores integrantes da Rede EAD-SENASP.
- Sugere-se a criação de um **plano de tutoria** que vise o acompanhamento, monitoramento e avaliação permanente do quadro de tutores a ser feito pela SENASP em conjunto com os tutores másters com vistas a corrigir imprecisões e falhas de acompanhamento e comunicação hoje existentes que implicam na manutenção de tutores que não são bem avaliados por discentes e tutores másters.
- Recomenda-se ampliar a **qualificação dos tutores em temas relacionados à didática e prática de ensino**.

V. Discentes:

- No interior dos cursos, recomenda-se **estimular as interações dos alunos uns com os outros e, dentro do possível, a formação de cursos com um corpo discente diversificado,**

proveniente de diferentes instituições de segurança pública. Indicou-se que, de maneira predominante, as interações dos alunos nos cursos restringem-se ao tutor, embora os alunos que fazem muitos cursos tenham mais chance de vivenciar interações mais amplas e diversificadas. Para que a Rede EAD-SENASP venha a dar efetivamente uma experiência de rede de abrangência nacional aos alunos, é necessário intensificar e diversificar as interações entre os alunos nos cursos.

- Recomenda-se ainda uma **política de ação afirmativa para os agentes de segurança pública com baixa escolaridade** e, sobretudo, para os que desempenham funções de execução e operação. Profissionais com esta característica compõem fração expressiva e funcionalmente relevante das instituições brasileiras de segurança pública e, considerando a amostra pesquisada, são os profissionais que mais têm dificuldade em aproveitar na prática os conhecimentos adquiridos no curso. Seria necessário, portanto, priorizar a inclusão de discentes com essa característica à Rede EAD-SENASP.

VI. Telecentros:

- A pesquisa revelou que há muita incerteza sobre os usos e não usos dos telecentros, bem como a necessidade de mantê-los. Em razão dos distintos cenários apresentados é recomendável que a SENASP realize um amplo diagnóstico sobre a questão com vistas à criação de um **plano de ação** para manutenção e/ou reformulação do uso deste equipamento pedagógico.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este sumário executivo apresentou as principais reflexões e resultados obtidos através da pesquisa intitulada “Avaliação dos resultados da Rede Nacional de Educação à Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública na trajetória profissional de seus discentes”.

A Rede EAD-SENASP constitui-se, desde 2005, como uma política pública federal de valorização dos profissionais de segurança pública e, conseqüentemente, de melhoria das ações de segurança pública no Brasil no que tange a melhor qualificação de seus quadros. Passados nove anos de investimento regular da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) na constituição, ampliação e institucionalização da Rede EAD-SENASP, e após a realização desta pesquisa é possível afirmar que a Rede configura-se como uma política pública que se consolidou como uma ação de Estado por ter passado e sobrevivido a distintas gestões tanto no âmbito federal quanto nos Estados e Municípios em que se faz presente.

Ao longo da pesquisa foi possível compreender seu funcionamento, alcances e desafios ao longo do tempo, permitindo assim, analisar, através da trajetória profissional dos discentes que dela participaram, os efeitos dessa ação inovadora sem parâmetros em outros contextos nacionais.

Chamou atenção alguns dados que traduzem em números a percepção dos discentes sobre os efeitos desta política pública. Cerca de 70% dos participantes da pesquisa afirmam ter mudado de opinião sobre sua prática profissional. Já 80% afirmam que os conhecimentos adquiridos são requisitados pela população civil, usuários dos serviços de segurança pública que os mesmos oferecem. Interessante salientar o efeito multiplicador da Rede EAD-SENASP visto que 74% se sentem capazes de transmitir boa parte ou quase tudo que aprenderam nos cursos. A dimensão prática e aplicável dos conhecimentos adquiridos no ambiente da Rede EAD se traduziu na afirmação de 85% dos respondentes dizendo que o seu trabalho atual permite aplicar o que aprenderam com muita persistência (para 44,2%) ou facilmente (para 41,3%).

Como foi possível demonstrar, nos propusemos a refletir sobre os limites e alcances da Rede EAD-SENASP a partir de quatro questões norteadoras que passaram a orientar toda a pesquisa. Interessou-nos analisar, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, as seguintes questões: a) quais os efeitos da Rede EAD na trajetória profissional e no cotidiano dos seus discentes; b) qual impacto dos cursos EAD para as instituições de segurança pública; c) quem são os gestores responsáveis pela utilização da Rede EAD nas instituições de segurança pública; e d) como se dá o aproveitamento dos conhecimentos adquiridos pelos discentes em suas instituições.

A pesquisa aponta, de forma geral, para as seguintes conclusões: a) a Rede EAD consolidou-se como ferramenta educacional de longo alcance, considerando a quantidade de alunos e a facilidade de acesso; b) a política teve impacto significativo no sentido da inclusão digital dos profissionais de segurança pública, o que envolve também uma estratégia de reaproximação do profissional com processos educacionais formais; c) a despeito da relevância da Bolsa-Formação para a participação, a permanência na Rede EAD teve como protagonista o próprio profissional de segurança pública; d) a Rede cria uma estrutura que permite a capacitação continuada dos profissionais de segurança pública *on-the-job*; e) a existência dos cursos da Rede EAD tende a passar ao largo da trajetória institucional, já que estão formal e informalmente desvinculados de sistemas internos de promoção e valorização; f) a alegada ação da SENASP na articulação das instituições do país não se concretiza com a interação na rede, permanecendo a clausura de saberes tomados como específicos de cada instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALESTRERI, Ricardo; BARROSO, Juliana; CARUSO Haydée *et al.* **Experiência Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública**. Ações premiadas no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, 2009.
- CARUSO, Haydée. **Das práticas e dos seus saberes: A construção do “fazer policial” entre as praças da PMERJ**. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2004.
- _____. MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (organizadores), **Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- COSTA, Arthur Trindade M. **É possível uma política criminal? A discricionariedade no sistema de justiça criminal do DF**. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 26, n.1, p. 97–114, 2011.
- COSTA, Ivone F. BALESTRERI, Ricardo. **Segurança pública no Brasil: um campo de desafios**. EduFBA, 2010.
- CORDEIRO, Bernadete; BOTAFOGO, André (org.). **Manual de Elaboração de Materiais de estudo Autônomo para Educação a Distância**. Brasília: Academia Nacional de Polícia DPF, 2003.
- DA SILVA, Jorge. **Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio De Janeiro. Editora Forense: 2003.
- DA SILVA, Urbano Gomes., MACHADO, Michelle Jordão. & MARIZ, Ricardo Spíndola Mariz. **"A Avaliação ecoformativa no ensino superior: práticas inovadoras"**. in: M^a Antônia Pujol; Núria Lorenzo; Verónica Violant (Coordenadoras) (2012) *Innovación y creatividad: Adversidad y Escuelas creativas*. Barcelona: GIAD-UB. Disponível em <http://inrea.uneb.br/anais/inrea4/Gomes.pdf>, acesso em 18/03/2014.
- DEMO, Pedro. (2010). **Avaliação e políticas públicas em educação**. Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ. vol.18, no. 69, Rio de Janeiro.
- KANT DE LIMA, Roberto. **Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: a formação em questão**. in: *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. N. 41. Ano 11. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- LAASER, Wolfran (org). **Manual de Criação e Elaboração de Materiais para Educação a Distância**. Brasília: CEAD/UnB, 1997. pp. 43.
- LÉVY, Pierre. **As Tecnologias da Inteligência - O futuro do pensamento na era da informática**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993. pp.73. (Coleção Trans). 7
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Matriz Curricular Nacional para a Formação dos profissionais de Segurança Pública**. Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP. Ministério da Justiça. Revista e ampliada. Brasília, 2014.

MORAES, Luciane P. B; CARUSO, Haydée; PINTO, Nalayne M. **Da Escola de Formação à Prática Policial: um estudo comparativo sobre a formação de praças e oficiais da PMERJ.** Segurança, Justiça e Cidadania, v. 4, p. 101-118, 2010.

MELÃO, Danúbia Pereira Gonçalves. Programa RENAESP: **Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública: um estudo exploratório.** 2009. 73 f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social)- Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: Cultura e Cotidiano da PMERJ.** Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro, 1999.

_____. **A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional.** Security and Defense Studies Review, v. 1, p. 187-198, 2001.

MUNIZ, Jacqueline; SILVA, Washington. **Mandato Policial na Prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa.** Cad. CRH vol.23 no.60 Salvador Dec. 2010

_____. **Discrecionalidad policial y aplicación selectiva de la ley en democracia.** Colección Intercambios - Serie Claves, v. 1, p. 1-45, 2012.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. **Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social das polícias no Brasil.** Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, vol. 9, p. 6-22, 2011.

NUMMER; Fernanda Valli. **Ser Polícia, Ser Militar – o curso de formação na socialização do policial militar.** Niterói: EDUFF, 2005.

PONCIONI; Paula. **Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado em Sociologia apresentada a Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

_____. **Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil.** Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 1, Edição 1, 2007.

SUASSUNA, Rodrigo Figueiredo. **Confiança e reciprocidade entre policiais e cidadãos: a polícia democrática nas interações.** 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

TRINDADE, Arthur; PORTO, Maria Stela Grossi. **Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá.** Sociologias, V. 13, n. 27, Agosto de 2011.

ZAVERURCHA, Jorge. **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998).** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira: 2000.



SECRETARIA NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E CIDADANIA

