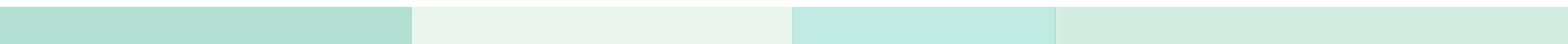
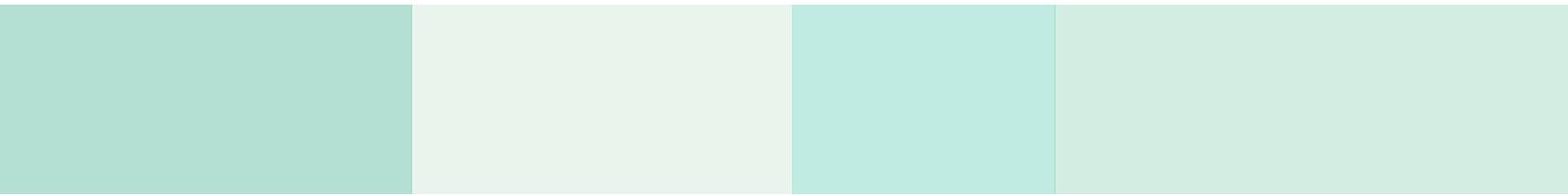




**RELATÓRIO FINAL
DE ATIVIDADES DO
TERMO DE PARCERIA Nº
752962/2010**





Gestão e
disseminação
de dados na
**Política Nacional de
Segurança Pública**

Parceria

Secretaria Nacional de
Segurança Pública

Ministério da
Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Ficha Institucional

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretária Executiva

Márcia Pelegrini

Secretária Nacional de Segurança Pública

Regina Maria Filomena de Luca Miki

Departamento de Políticas, Programas e Projetos

Cristina Gross Villanova

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

Isabel Seixas de Figueiredo

Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública

Sidnei Borges Fidalgo

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Presidente do Conselho de Administração

Sérgio Roberto de Abreu

Conselho de Administração: Elizabeth Leeds – Presidente de Honra / Arthur Trindade / Eduardo Pazinato / Humberto Vianna / Jésus Trindade Barreto Jr. / José Luiz de Amorim Ratton / Luciene Albuquerque / Paula Poncioni / Renato Sérgio de Lima / Roberto Maurício Genofre / Washington França

Secretária Executiva: Samira Bueno

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

Cristina Neme (DEPAID/SENASP) / Cristina Gross Villanova (DEPRO/SENASP) / Renato Sérgio de Lima (FBSP) / Almir Oliveira Júnior (IPEA) / Samira Bueno (FBSP)

Ficha Técnica

Coordenação Geral

Renato Sérgio de Lima / Samira Bueno

Coordenadora de Projeto

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Assistente de Coordenação

Thandara Santos

Equipe Técnica

Beatriz Rodrigues / Caio Valiengo / Laís Figueiredo

Equipe Administrativa

Débora Lopes / Renata Guaraldo / Hilda Soares Mancuso / Gabriela Yamada / Marianni Carolina Martins da Costa

Colaboradores

Alexandre Calil / Betânia Peixoto / Bruna Duarte Matias / Bruna Matias / Camilo Flamarion Barbosa dos Santos / Carlos Henrique Lima / Cimar Alejandro Prieto Aparicio / Clarissa Galvão Cavalcanti Borba / Claudia Peçanha Da Trindade / Cláudio Dantas Monteiro / Cristiane de Léo Ballanotti / Cristina Zackseski / Doriam Luis Borges de Melo / Edna Yukiko Taira / Eduardo Ribeiro da Silva / Emanuelle Silva Araújo / Flavia Fonseca Carbonari de Almeida / Jander de Santana Ramon / Joaquim Theotônio Ayres de Lima Saad / Jorge Rodrigues de Oliveira / José Dias Neto / José Marcelo Zacchi / Joyce de Menezes / Karina Rabelo / Leonardo Athias / Lia de Mattos Rocha / Lize Navarro Marchini / Luciana Gross Cunha / Marcelle Gomes Figueira / Marcelo Borba Berdet / Marcelo de Almeida / Márcio Roberto Vilhena / Marcus Vinícius Cruz / Maria Teodora Farias Traldi / Marianna Victória / Mario Cesar Baldassarri de Mauro / Patrícia de Oliveira Nogueira / Rafael Rodrigues / Raphael Ferrari Gonçalves / Rebeca Zanetti de Traglia Amancio / Ricardo Augusto Romano Sant'anna / Rosana Cristina Carlos Ribeiro / Sandra Regina Cabral de Andrade / Sérgio Felix da Silva / Tatiana Guimarães Sardinha Pereira / Thiago da Costa dos Santos

Consultores

Alex Niche Teixeira / André Rodrigues / Arthur Trindade Maranhão Costa / Carolina de Mattos Ricardo / Cássio Luiz de França / Cristiane Kerches / Cristina Redivo Marques / Demétrio Gaspari Cirne de Toledo / Eduardo Batitucci / Fernanda Bestetti de Vasconcellos / Haydée Gloria Cruz Caruso / Ignacio Cano / João Trajano de Lima Sento Sé / Joelma Azevedo / José Vicente Tavares dos Santos / Julita Lemgruber / Leonarda Musumeci / Letícia Godinho de Souza / Luis Felipe Corbett / Márcio Vinícius Lima Lázaro / Marcos Moura / Maurício Bastos Russo / Nivio Nascimento / Noeli Aparecida Pereira / Paloma Padilha de Siqueira / Renata da Rocha Gonçalves / Sara Azevedo Cardoso / Thais Lemos Duarte / Thais Regina Pavez / Tulio Kahn / Ursula Dias Peres / Zil Miranda

Expediente



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Endereço: Rua Mário de Alencar, 103
05436-090 – Vila Madalena – São Paulo – SP

Telefone: (11) 3081-0925

E-mail: contato@forumseguranca.org.br

Edição de Arte: Urbania (11) 3828-3991

Apresentação

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), desde sua criação, em 2006, busca fomentar a aproximação, o diálogo e a cooperação dos diversos segmentos envolvidos com a segurança pública nacional (governos municipais, estaduais e federal, polícias, sociedade civil, mídia, universidade etc.). Um trabalho fortemente balizado pela crença de que os desafios do setor – que não são poucos e nem superficiais, mas muitos, desafiadores e complexos – podem ser sobrepujados por meio da união dos esforços desses diversos agentes.

Frente a esse desafio, o Termo de Parceria “Gestão e disseminação de dados da Política Nacional de Segurança Pública”, firmado pelo FBSP com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), se apresenta como um modelo de cooperação onde esforços e capacidades distintas de ambas as entidades puderam ser empregados de forma sinérgica para a construção de pesquisas, indicadores, estudos e projetos focados em fortalecer a Política Nacional de Segurança Pública e suprimir gargalos existentes na gestão transparente dos resultados e recursos disponíveis no setor.

Foram dois anos e meio de trabalho desde a assinatura do Termo de Parceria, em 20 de dezembro de 2010. Um período frutífero que gerou muitos resultados. Uma série de diagnósticos apresentando os pontos fortes, fracos, as falhas e fortalezas dos sistemas de segurança pública de cada unidade da federação. Informações estatísticas e análises criminais que subsidiaram tanto o avanço das políticas estaduais, quanto o MJ no aprimoramento da política nacional de segurança como um todo. Inclusive com a criação de um plano e, mais efetivamente, de um curso de formação para os gestores de produção, análise e disseminação das informações sobre segurança pública.



Ao encontro desse trabalho, a parceria com o Senasp permitiu, também, o fortalecimento de canais já consolidados de transparência e disseminação dos dados de segurança pública, como o Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Publicação que apresenta, anualmente, os dados de homicídio, roubo, estupro e população carcerária, entre outros, dos estados e da União. Também permitiu coligir ampla quantidade de informações e de diagnósticos sobre a qualidade das informações disponíveis na área, auxiliando no processo de implementação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), criado em 2012.

E, ainda no sentido de disseminar e tornar públicas informações capazes de amparar planos mais eficientes de segurança o Termo de Parceria foi fundamental para consolidar o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ-V) e manter o Sistema de Informações sobre Juventude e Violência no Brasil.

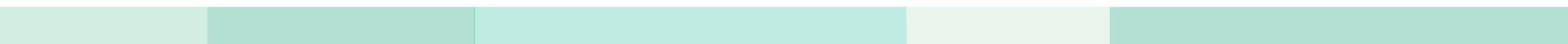
Mas a parceria não se encerrou nesses projetos: formação dos agentes de segurança pública; estudos sobre o espaço urbano seguro e alocação de agentes em área de fronteira; criação de base de indicadores de homicídio no Brasil; estruturação de modelos de atividade da polícia técnica e perícia; e financiamento da segurança pública foram outros dos muitos aspectos desenvolvidos a partir da parceria entre a Senasp e o FBSP.

Foi um trabalho amplo que, contudo, representa somente uma fração de tudo o que o País ainda precisa realizar. Mas esperamos, ao menos, ter lançado algumas das bases em que o setor de Segurança Pública poderá se apoiar para crescer. Para além da quantidade de atividades, o mais importante é que o projeto permitiu, mesmo que indiretamente, o amadurecimento institucional em torno do uso intensivo de pesquisas, dados e informações para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas de segurança.

São Paulo, julho de 2013

Samira Bueno
Secretária-Executiva

Renato Sérgio de Lima
Supervisor Técnico do Termo de Parceria



Sumário

Meta 1 – Aprimoramento técnico e metodológico de processos e procedimentos de produção de estatísticas e análise criminal	8
Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública	8
Plano de formação para os gestores dos setores de produção, análise e disseminação de informações em segurança pública	15
Meta 2 – Fortalecimento dos canais de disseminação de dados sobre a Política Nacional de Segurança Pública	20
Meta 3 - Manutenção do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ-V) e do Sistema de Informações sobre Juventude e Violência no Brasil	22
Meta 4 - Produção de notas técnicas de caráter nacional e temático com vistas a subsidiar os gestores responsáveis pela Política Nacional de Segurança Pública	26
1. Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª CONSEG	27
2. Estudo Conceitual sobre os Espaços Urbanos Seguros	28
3. Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Segurança Pública	32

4. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil.....	34
5. Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras	37
6. Modelos de estruturação das atividades de polícia técnica e de perícia no Brasil.....	42
7. Pacto Federativo e financiamento da segurança pública no Brasil.....	43
8. Mecanismos de Controle	48
Conselhos de segurança pública no Brasil: Notas provisórias de um campo a ser explorado.....	48
Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social	52
As Corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil	57
Meta 5 - Sistematização de Práticas e Parâmetros de Monitoramento e Avaliação.....	61
Mapear e construir indicadores e parâmetros de atuação dos Gabinetes de Gestão Integradas Estaduais e Municipais financiados pela Senasp e mapear experiências e produtos dos Observatórios Estaduais e Municipais financiados pela Senasp.....	62
Mapear as atividades de investigação policial no Brasil, através da realização de uma Pesquisa Nacional sobre resolução de homicídios	65

META 1

APRIMORAMENTO TÉCNICO E METODOLÓGICO DE PROCESSOS E PROCEDIMENTOS DE PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS E ANÁLISE CRIMINAL

Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública

O objetivo da pesquisa foi o de construir um diagnóstico dos setores de produção, análise e disseminação de informação em segurança pública, considerando as três principais instituições responsáveis por essas atividades: as Secretarias Estaduais de Segurança Pública (e suas correlatas estaduais), as Polícias Militares e as Polícias Cíveis.

Para tanto, foram desenhados dois instrumentos principais de coleta de informação: um quantitativo, no formato web, a ser preenchido por uma pessoa indicada pela Senasp, que deveria

ser também o gestor do SinespJC; um qualitativo, que orientaria a realização de visitas e entrevistas (como os mesmos gestores do SinespJC que responderam ao formulário web), a serem conduzidas por pesquisadores contratados pelo FBSP.

A esses dois se somou um terceiro, decorrente da viagem de intercâmbio dos gestores do SinespJC lotados nas Secretarias Estaduais de Segurança Pública, que visitariam a experiência de outro estado para melhor conhecer as iniciativas empreendidas nessa área por seus pares.

Com isso, pretendia-se gerar dois produtos: um diagnóstico globalizante acerca dos instrumentos disponíveis para a produção, análise e publicização de informação em segurança pública, identificando aspectos de infraestrutura, recursos humanos, recursos tecnológicos e estrutura dos bancos de dados acessados em todos os setores pesquisados;

e, um mapeamento dos procedimentos seguidos pelos gestores nomeados pela Senasp no que diz respeito à alimentação do SinespJC e à respectiva operacionalização de consultas às informações armazenadas por esse sistema.

Considerando os resultados do programa de visitas, dos 79 respondentes, exatamente 50% disseram alimentar efetivamente o SinespJC e 44 gestores disseram ter sido efetivamente nomeados para o preenchimento do SinespJC pela Senasp. Além disso, a proposta de que os gestores contatados em todas as fases da pesquisa seriam exatamente os mesmos também não se concretizou: dos 79 respondentes que participaram do programa de visitas recebendo os nossos pesquisadores, apenas 65 estiveram envolvidos na primeira etapa, referente ao questionário web. Isso ocorreu porque vários foram os casos em que os funcionários do setor de produção, análise e divulgação de informação em segurança pública se identificaram como gestores nomeados ou suplentes, apesar de não constarem no banco de dados da Senasp. Há casos, ainda, de gestores que não foram oficialmente alterados junto ao banco da Senasp, mas que dizem não atuarem mais como tais gestores há tempos.

Portanto, como a Senasp não possui controle sobre quem são efetivamente os gestores do SinespJC em cada um dos estados da federação, alguns dos respondentes dessa pesquisa não realizavam essa atividade e, outros, apesar de fazê-la não puderam ser entrevistados porque não se encontram devidamente cadastrados no banco de dados do Ministério da Justiça.

Portanto, a escolha dos gestores do SinespJC nomeados pela Senasp como interlocutores – tanto no que se refere ao preenchimento do questionário web, como na concessão de entrevistas aos pesquisadores responsáveis pela elaboração do relatório qualitativo e na recepção dos gestores visitantes – foi baseada na ideia de que a pesquisa deveria ser capaz de mapear o fluxo completo de produção, análise e publicação de informação em segurança pública e, ainda, a troca de informações nessa seara entre a Senasp e os organismos estaduais, através da principal ferramenta criada pelo governo federal para viabilizar este processo (SinespJC).

Contudo, a metodologia inicialmente idealizada para balizar a pesquisa foi violada já nesse primeiro pressuposto. Isso porque, considerando os resultados do questionário web, dos 74 entrevistados que o responderam apenas 53 se declararam como responsáveis pela alimentação do SinespJC. Soma-se a isso o fato de que mesmo na primeira fase, de preenchimento do questionário web alguns problemas foram verificados. Assim, apesar de o login e senha terem sido encaminhados ao gestor nomeado pela Senasp, ele acabou delegando atividade de preenchimento do questionário web a outrem em cinco casos, quais sejam: Polícia Civil de Goiás, Minas Gerais, Santa Catarina, Polícia Militar do Alagoas e Secretaria Estadual de Defesa Social de Minas Gerais

Pôde-se verificar, a partir dos dados coletados, uma importante lacuna na comunicação entre a Senasp e os setores estaduais analisados, que se

manifesta na figura do gestor nomeado como interlocutor estadual e no uso efetivo que se dá à principal ferramenta desta comunicação, o SinespJC. É possível verificar que não há informação disseminada entre os próprios gestores sobre a nomeação pela Senasp, o que acaba por enfraquecer toda a estrutura estadual desenhada por este órgão para gerir as informações sobre segurança pública de forma transparente e qualificada.

Os resultados obtidos junto ao diagnóstico apontam para diversos mecanismos que revelam a fraca profissionalização das atividades envolvidas com a produção de estatísticas em segurança pública. Nesse sentido, acreditamos que pensar em mecanismos que viabilizem a rotina de determinadas tarefas, sem que ocorra a vinculação pessoa-atividade, parece ser uma questão premente

(...) pensar em mecanismos que viabilizem a rotina de determinadas tarefas, sem que ocorra a vinculação pessoa-atividade, parece ser uma questão premente para que esses setores possam efetivamente se profissionalizar, no sentido de fornecer insumos duradouros à consolidação do sistema de informações da instituição.

para que esses setores possam efetivamente se profissionalizar, no sentido de fornecer insumos duradouros à consolidação do sistema de informações da instituição. Apenas dessa forma o processo de intercâmbio de informações entre o Ministério da Justiça e os estados poderá ser efetivamente realizado ainda que os seus responsáveis formais tenham que se ausentar.

No sentido de oferecer insumos à formulação de políticas públicas no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o Diagnóstico conseguiu revelar importantes dimensões a serem focadas na relação com setores e gestores estaduais. Programas que visem a qualificação dos gestores desses setores, por exemplo, conforme revelado pelo Diagnóstico, devem levar em consideração duas dimensões: as ferramentas que eles já possuem para o trabalho e como essas poderiam ser potencializadas a partir de treinamentos mais específicos. Excetuando-se a compra de softwares e os dispositivos necessários à integração entre instituições, os setores analisados não carecem diretamente de insumos tecnológicos para a execução de suas atividades, mas sim de formação voltada para o tratamento dos dados coletados e o entendimento sobre o fluxo de informações criminais no estado.

Cruzando as informações sobre ano de entrada no setor e sobre recebimento de algum curso de qualificação antes do início de suas atividades na área, foi possível constatar que, em geral, os indivíduos que começaram a trabalhar nessa função após 2008 têm mais chances de terem recebido um treinamento inicial do que aqueles

que começaram a trabalhar na área antes disso, ainda que essa seja uma realidade que começa a se alterar e que, por isso, em alguns estados, mesmo os que ingressaram no setor nos últimos anos não receberam qualquer tipo de qualificação para exercício da função.

Nesse sentido, talvez uma questão que merecesse ser problematizada é a relativa ao significado da nomeação do gestor do SinespJC. Se for nomeado pela Senasp para tal função não significa ser o responsável pelo preenchimento do sistema e também não implica em ter o encargo de responder às demandas de tal órgão, então, qual é, na prática, o significado desse reconhecimento institucional?

Baseado nas informações coletadas com os três instrumentos de pesquisa, foi possível afirmar que a nomeação para tal função parece ser meramente simbólica em diversos estados, não estando efetivamente vinculada ao desempenho das funções de sistematização de estatísticas criminais.

Ainda no que se refere aos problemas relacionados aos contatos da Senasp nos estados, é importante destacar que a Polícia Militar do Estado de São Paulo foi a única instituição que não forneceu quaisquer informações para esse diagnóstico, uma vez que esta instituição não preencheu o formulário web e também não recebeu os nossos pesquisadores para visita e entrevista. Logo, cabe questionarmos se ser nomeado para a função de gestor do SinespJC na organização não significa atender às demandas da Senasp (como a relacionada à cessão das informações necessárias à execução dessa pesquisa), então, qual o significado de tal posição?

Ao iniciarmos o processo de desenho metodológico deste levantamento, consideramos que a figura dos interlocutores do Ministério de Justiça que nos auxiliaram nos contatos com as instituições estaduais deveria significar maior probabilidade de resposta aos instrumentos encaminhados, mas então, como explicar essa ausência de informação para o caso da Polícia Militar de São Paulo, apesar de diversas tentativas de intervenção da equipe da Senasp em prol da execução do diagnóstico nesta instituição?

Portanto, a primeira constatação dessa pesquisa significou também a violação de seus pressupostos metodológicos, uma vez que ser nomeado como gestor do SinespJC na localidade não significa ser o responsável por realizar uma série de atividades, mas apenas ser aquele que irá para Brasília sempre que a Senasp demandar que alguém do setor compareça a uma dada reunião. Por outro lado, no que diz respeito à realização das atividades relacionadas à alimentação do SinespJC propriamente ditas, foi possível constatar uma forte personalização, já que uma dada pessoa podia ser responsável por essa atividade, mesmo não sendo o gestor nomeado.

Somam-se a esse cenário as situações em que o gestor nomeado não se encontrava (por férias, licença, etc.) e que, por isso, as atividades que se encontravam sob sua responsabilidade não eram executadas, já que ninguém do setor sabia como dar andamento a tais tarefas. Do ponto de vista da operacionalização da pesquisa, nosso pressuposto era, inicialmente, de que em casos como esses acionaríamos o gestor “suplente”, figura oficialmente nomeada pela Senasp

como corresponsável no processo de alimentação do SinespJC e contato com o órgão federal.

No entanto, a partir dos resultados obtidos em campo, é possível afirmar que a figura do gestor suplente segue a mesma lógica da figura do gestor principal nomeado, uma vez que nem sempre o suplente possui conhecimento sobre as rotinas do setor ou sobre as especificidades do processo de produção, análise e divulgação de informações, o que fez com que, nos casos em que esses funcionários tiveram que ser entrevistados, devido à ausência do gestor principal, diversas perguntas do questionário não puderam ser devidamente respondidas. Logo, pensar em mecanismos que viabilizem a rotinização de determinadas tarefas, sem que ocorra a vinculação pessoa-atividade, parece ser uma questão premente para que esses setores possam efetivamente se profissionalizar, no sentido de fornecer insumos duradouros à consolidação do sistema de informações da instituição. Apenas dessa forma o processo de intercâmbio de informações entre o Ministério da Justiça e os estados poderá ser efetivamente realizado ainda que os seus responsáveis formais tenham que se ausentar.

Esse cenário se torna ainda mais problemático quando os números coletados com a pesquisa são apresentados: 61 dos 79 entrevistados no programa de visitas foram convidados para trabalhar no setor pelo responsável pela área ou outro superior. Somente cinco declararam que vieram trabalhar na área em razão do interesse pelo tema e quatro encontram-se lotados no setor porque realizaram um concurso público para tal vaga. Do total de res-

pondentes (79), apenas 12 declararam ter recebido algum tipo de qualificação para o desempenho de suas atividades, mas afirmaram como é central o papel da transferência de conhecimento entre os funcionários antigos e novos, já que esse é um dos mecanismos a partir do qual o aprendizado da atividade no setor ocorre (de novo, pessoalização da atividade). Ainda nesse quesito destaca-se o fato de que 1/3 dos respondentes afirmou que aprendeu o seu trabalho no setor fazendo-o, o que denota o completo despreparo de uma proporção substantiva de pessoas envolvidas com a produção, análise e divulgação de informações em segurança pública.

Por outro lado, os resultados da pesquisa indicam que esses setores encontram-se bastante institucionalizados, possuindo um espaço próprio dentro da organização (devidamente indicado com placas) e documento institucional apresentando as competências dessas áreas. É importante destacar que tal processo foi iniciado durante a década de 1990, quando a discussão sobre a “escalada” de crimes no Brasil começa a demandar dados mais recentes que os disponibilizados pelo sistema de saúde (que possuem uma defasagem de dois anos) e, também, mais diversificados do ponto de vista da natureza do incidente criminal. Além de diagnósticos baseados em informações mais diversas e precisas, já nos anos 2000, a discussão passou a ser sobre o uso dessa informação enquanto instrumento indispensável para o planejamento operacional das organizações responsáveis pela gestão da segurança pública, como instrumento que viabilizaria a racionalização do trabalho policial. Essas duas pressões parecem ter

contribuído para a criação de setores de produção, análise e divulgação da informação em segurança pública já que, com exceção de Roraima (que possui um sistema integrado entre a SSP e a PC), todas as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, Polícias Militares e Polícias Cíveis possuem uma área específica para a realização de tais atividades.

Todos os respondentes afirmaram que os setores têm acesso à internet, apesar de os computadores nem sempre operarem tal como desejado e de essas áreas não contarem com um profissional responsável pela manutenção constante dos equipamentos ou com uma política de renovação do parque tecnológico condizente com as necessidades do setor. As informações relacionadas à ausência de capacitação dos recursos humanos e condições razoáveis de infraestrutura dos setores, quando conjugadas, revelam um cenário bastante incongruente: se há alguns anos, o discurso dessas organizações era o de que as atividades de produção, análise e divulgação de informação em segurança pública não podiam ser realizadas em razão da ausência de equipamentos tecnológicos, é patente que, na atualidade, a precariedade de tais ações diz respeito, principalmente, à inexistência de profissionais suficientemente qualificados para o desempenho de tais tarefas. Caso não ocorram esforços no sentido de se incrementar significativamente a qualificação dos funcionários lotados nos setores pesquisados, ter-se-á um grande desperdício de dinheiro público, investido prioritariamente na aquisição de ferramentas sem o adequado investimento na qualificação de quem deve operá-las.

Com o intuito de compreender o que deve ser melhorado em termos de alimentação dos sistemas de informação, a pesquisa procurou desvendar quais eram os caminhos percorridos por um dado registro desde o momento de sua ocorrência, tal como detectado por um policial, até a sua análise e divulgação pelo indivíduo que respondia o questionário web ou concedia entrevista a um de nossos pesquisadores. Com isso, constatou-se que, na maior parte das situações, o policial preenche a ocorrência em papel e, em seguida, ela é entregue a alguém da organização, que se torna responsável por inserir tais informações no sistema, alimentando, dessa forma, o banco de dados.

Contudo, o que é importante de ser destacado é o fato de que tanto o policial que registra o evento em papel quanto o responsável pela alimentação do sistema têm sido focos de distintos programas de qualificação que visam, por um lado, conscientizá-los sobre a importância de que todos os campos da ocorrência sejam devidamente preenchidos e, por outro, ensiná-los a inserir as informações coletadas em cada um dos campos do Registro ou Boletim de Ocorrências de maneira adequada, evitando, dessa forma, perda ou deturpação da informação.

Esse dado também é importante por indicar que existe uma preocupação com a melhoria da qualidade do registro, ainda que a mesma preocupação não seja adequadamente vislumbrada com relação a quem administra o setor e que, por isso, deveria demandar dos funcionários que realizam as atividades de ponta determinadas mudanças para que a

Em que pese os problemas apontados, as organizações pesquisadas parecem ter avançado substantivamente no que se refere à integração de sistemas de informações, especialmente, no que diz respeito ao compartilhamento das bases de dados da Polícia Civil com a Polícia Militar e com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

informação fosse mais detalhada ou mais específica. Logo, se treinar os responsáveis pela alimentação dos sistemas é algo de extrema importância e, definitivamente, uma política que deve ser continuada nos próximos anos, é preciso pensar que a pessoa que coordena tais atividades também deve possuir qualificação suficiente para verificar se o trabalho desses profissionais está sendo bem feito e, em caso negativo, corrigir tais rumos. Portanto, essa parece ser outra incongruência que precisa ser revista, já que as políticas de qualificação devem ser dirigidas a esses dois públicos e não a apenas um deles.

Em que pese os problemas apontados, as organizações pesquisadas parecem ter avançado substantivamente no que se refere à integração de sis-

temas de informações, especialmente, no que diz respeito ao compartilhamento das bases de dados da Polícia Civil com a Polícia Militar e com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Especialmente no que diz respeito ao primeiro processo, essa informação é importante porque apenas recentemente as Polícias Militares passaram a se preocupar com a sistematização de seus registros de ocorrência e, por conseguinte, produção de análises que sirvam à melhoria do planejamento operacional de tal organização. Logo, contar com as bases de dados das Polícias Cíveis permite que essa atividade possa ser realizada pelas PMs sem os possíveis vieses que um novo sistema, ainda não testado, pode possuir.

As organizações parecem ter avançado ainda na divulgação de dados em segurança pública, já que 41% do total de respondentes disseram que essas informações são amplamente divulgadas, 41% afirmaram que elas são divulgadas apenas internamente e 14% disseram que elas não são divulgadas em quaisquer situações. Nesse ponto,

(...) é importante destacar que as Secretarias Estaduais de Segurança Pública divulgam muito mais essas informações do que as Polícias Militares e Cíveis, cujos relatórios ainda são produzidos apenas para consumo da própria instituição.

é importante destacar que as Secretarias Estaduais de Segurança Pública divulgam muito mais essas informações do que as Polícias Militares e Civis, cujos relatórios ainda são produzidos apenas para consumo da própria instituição.

O diagnóstico qualitativo, que deveria reunir informações mais detalhadas sobre os procedimentos de gerenciamento do SinespJC foi bastante decepcionante porque, dos 79 entrevistados, apenas 39 disseram alimentar tal sistema. Com isso, toda a parte de compreensão de como ocorre essa interface com o usuário, quais são os principais problemas verificados e, ainda, o que pode ser realizado para melhoria do sistema, levou em consideração apenas metade do universo de gestores visitados.

Contudo, uma ressalva que merece ser feita nesse sentido é o fato de que vários respondentes terem indicado que a alimentação do SinespJC tem sido descentralizada nas instituições pesquisadas, isto é, ela tem sido feita pelos policiais nas próprias delegacias e batalhões de polícia. Essa informação é importante porque, na realidade, ela representa o próprio ideal do sistema: fornecimento de informações sobre incidência criminal tão logo o delito seja registrado por alguma organização policial. O problema verificado nesse quadro diz respeito à incapacidade dos gestores em supervisionar a forma como essa alimentação tem ocorrido, modificar – inserindo ou retirando – novas unidades policiais e, ainda, corrigir os principais problemas decorrentes de inserção de informações incompletas ou equivocadas no sistema.

Por outro lado, alguns dos entrevistados destacaram as potencialidades do SinespJC enquanto fonte de informação para a realização de análises comparadas que tenham como objetivo a compreensão da situação do crime e da violência no próprio estado e, ainda, a evolução de tal fenômeno quando vários estados são comparados.

Atividades como as executadas no âmbito desse projeto são de suma importância porque permitem uma compreensão mais detalhada das potencialidades e limites dos setores de produção, análise e divulgação de informação em segurança pública, como ainda um conhecimento mais detalhado de quais são os procedimentos que tais unidades empregam em suas rotinas de tratamento da informação criminal.

Plano de formação para os gestores dos setores de produção, análise e disseminação de informações em segurança pública

Os relatórios do Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, descritos na seção anterior, foram a base de informação utilizada pela

Fundação João Pinheiro (FJP) para desenvolvimento do Plano de Formação para gestores do sistema de produção, análise e disseminação de informação em segurança pública. Conforme se constatou com a pesquisa, na maioria dos casos, os gestores não possuem os conhecimentos mínimos necessários para a atuação no setor, em que pese a existência de alguns profissionais com um conhecimento bastante avançado em áreas específicas, como geoprocessamento e estatística.

Logo, capacitação se destina, portanto, de forma prioritária, aos gestores dos setores responsáveis pela informação em segurança pública no interior das Polícias Militares e Civas, e das Secretarias de Segurança Pública dos Estados. Contudo, o primeiro dos dois módulos do plano de formação – A Informação em Segurança Pública

Conforme se constatou com a pesquisa, na maioria dos casos, os gestores não possuem os conhecimentos mínimos necessários para a atuação no setor, em que pese a existência de alguns profissionais com um conhecimento bastante avançado em áreas específicas, como geoprocessamento e estatística.

no Brasil – foi desenhado de maneira abrangente, de forma que pudesse destinar-se também à sensibilização dos profissionais da ponta da linha, responsáveis pelo registro da informação em segurança pública.

Logo, o plano de formação para os profissionais dessa área, estruturado pela FJP, contempla um sistema de educação continuada à distância, e se destina a formar esses policiais em três níveis: básico, médio e intermediário. A proposta do termo de parceria entre o FBSP e o MJ contempla o detalhamento apenas do curso do nível básico no formato de ensino à distância, o qual deverá ser realizado por todos os gestores que participaram da primeira etapa dessa pesquisa, com o objetivo de suprir as principais deficiências desses profissionais.

Contudo, é mister destacar que vários dos módulos que compõem esse curso de qualificação básico para os gestores de informação não são essencialmente novos. Isso porque a rede de Ensino à Distância (EAD) da Senasp já possuía um curso intitulado de “Uso da Informação na Gestão das Ações em Segurança Pública”, o qual contemplava os seguintes conteúdos: 1) O Saber Científico Como Ferramenta; 2) Sistemas das Informações em Segurança Pública; 3) Desenvolvimento de Sistemas de Informação em Segurança Pública; 4) Exemplos Práticos de Implantação de Sistema de Informação em Segurança Pública; 5) Técnicas Básicas de Análise de Dados.

Nesse sentido, a proposta desenvolvida pela FJP como curso básico para os gestores dos sistemas de informação procurou aperfeiçoar os conteúdos

que o curso da rede EAD da Senasp já possuía, além de inserir novas temáticas que parecem indispensáveis para o desenvolvimento de tais profissionais e, por conseguinte, melhoria da própria alimentação do Sinesp. Tal capacitação foi estruturada em dois módulos, organizados da seguinte maneira:

MÓDULO 1

A INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Foi desenhado com uma carga horária de 60h e destina-se, em primeiro lugar, aos gestores dos setores responsáveis pela informação em segurança pública no interior das Polícias Militares e Civis, e das Secretarias de Segurança Pública dos Estados. O módulo 1 foi planejado como um curso abrangente, de forma que pudesse se destinar também à sensibilização dos profissionais da ponta da linha, responsáveis pelo registro da informação em segurança pública. A ênfase no treinamento para o policial que preenche a ocorrência é proposta, neste sentido, como forma de conscientização para esse profissional e como possível saída para o grave problema de subnotificação e/ou da má qualidade dos registros – problemas ainda encontrados de forma generalizada em todo o país, ainda que em maior ou menor grau, dependendo da região.

O módulo 1 abrange os seguintes conteúdos:

- Conteúdo ético do trabalho e a importância dos setores produtores da informação em Segurança Pública no Brasil;
- Bases de informação em Segurança Pública no Brasil: características, abrangência, fluxo

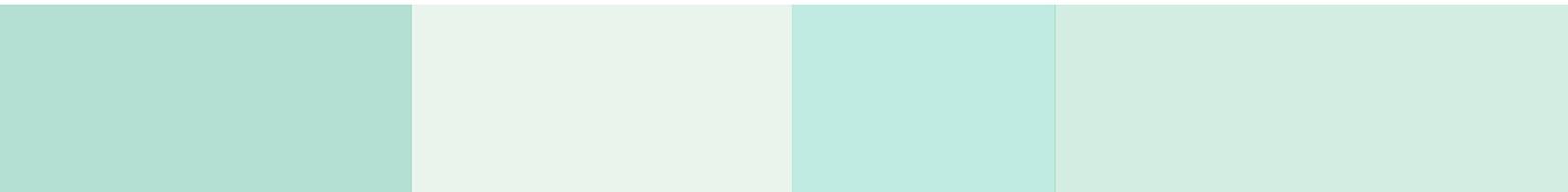
de construção das informações em segurança pública;

- Sistemas de informação, integração e trabalho em rede e o fluxo de construção das informações em segurança pública;
- A importância da qualidade do registro da informação em segurança pública. Fatores influentes no registro e notificação de crimes: fatores legais, percursos institucionais e relativos à cultura organizacional;
- Características e limitações dos setores de informação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública no Brasil;
- Análise comparada sobre dados e informação em Segurança Pública: Brasil e outros países;
- Democracia e Accountability nas informações públicas;
- Cuidados a serem observados na divulgação das informações sobre Segurança Pública;
- Bancos de Dados: o que é, como construir;
- Pesquisas amostrais; Pesquisas de vitimização e self-reported studies;
- Softwares e aplicações de análises de dados e informações – apresentação;
- Procedimentos de análise e tratamento de dados estatísticos – apresentação.

MÓDULO 2

DA ESTATÍSTICA À INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Foi desenhado com uma carga horária de 60h e destina-se aos gestores dos setores responsáveis



pela informação em segurança pública existentes no interior das Polícias Militares e Cíveis e nas Secretarias de Segurança Pública estaduais.

O Módulo 2 visa a preencher importante lacuna no que diz respeito à profissionalização e especialização dos profissionais lotados nesses setores.

O módulo 2 abrange os seguintes conteúdos:

- Estatística básica;

- Técnicas para análise de consistência;
 - Apresentação dos dados: tabelas de frequências e gráficos;
 - Princípios da análise espacial: análise de padrões de distribuição espacial da criminalidade;
 - Análise criminal;
 - A estatística como recurso de planejamento operacional;
- 

META 2

FORTALECIMENTO DOS CANAIS DE DISSEMINAÇÃO DE DADOS SOBRE POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

A segunda meta de trabalho do Termo de Parceria é também uma das principais, em termos institucionais, para o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, uma vez que se alinha ao compromisso fundamental desta instituição com o fomento à transparência dos dados no campo da segurança pública como ferramenta de gestão qualificada da área. Nesse sentido, foram publicadas, durante o período de execução do Termo de Parceria, duas edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, uma publicação que, tendo chegado à sua sexta edição em 2012, já se consolidou como uma das principais ferramentas de disseminação de dados e estatísticas sobre a área de segurança pública.

Ao longo desses seis anos de existência, o principal capítulo da publicação, aquele destinado às estatísticas criminais, foi viabilizado a partir de uma articulação fundamental entre o FBSP e a Senasp, na disponibilização dos dados compilados

Entre mídia impressa, online, televisão e rádio, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública pautou mais de 400 reportagens pelo Brasil. Usando critérios do mercado de publicidade e comunicação, o Anuário teve uma exposição de mídia equivalente a impressionantes R\$ 22 milhões aplicados em disseminação dos dados nacionais de segurança pública.

Durante o período de vigência do Termo de Parceria houve um importante esforço de qualificação da informação publicada através desta parceria, em uma sinalização clara do comprometimento da SENASP e do FBSP com a transparência dos dados e, acima de tudo, com o oferecimento de ferramentas de gestão aos governos estaduais na área de segurança pública.

pelo Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SinespJC), que foi então formalizada no âmbito do Termo de Parceria.

Além disso, a publicação traz: dados sobre os gastos realizados por estados e União com prisões e com as funções orçamentárias que compõem a segurança pública, acessados a partir da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda; dados sobre a evolução da população carcerária no Brasil, informados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen); informações sobre a população de adolescentes e jovens em conflito com a lei e em cumprimento de medidas socioeducativas, informados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR); e dados sobre os efetivos das forças policiais no Brasil, informados

pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pela Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, realizada pela Senasp.

Durante o período de vigência do Termo de Parceria houve um importante esforço de qualificação da informação publicada através desta parceria, em uma sinalização clara do comprometimento da Senasp e do FBSP com a transparência dos dados e, acima de tudo, com o oferecimento de ferramentas de gestão aos governos estaduais na área de segurança pública. Dessa forma, a edição de 2012 do Anuário contou com a realização de um estudo sobre a metodologia de classificação dos estados em grupos de qualidade dos dados criminais divulgados.

Para desenvolver tal metodologia, convocou-se no dia 25/06/2012, em São Paulo, especialistas da academia e das secretarias de segurança estaduais para que desenvolvessem um formulário para aferir que definições, controles, métodos e recursos os diferentes estados utilizam para produzir suas estatísticas criminais. O instrumento final, enviado para preenchimento pelos órgãos de estatísticas criminais estaduais, continha cerca de 30 variáveis, abordando dimensões relacionadas à qualidade da informação, como estrutura do órgão de estatística, transparência dos dados, procedimentos de controle, cobertura e forma de coleta, definições e usos das estatísticas dentro e fora das instituições policiais.

Este formulário, por assim dizer, refletia o que o grupo de especialistas entendia como “tipo ideal” de procedimentos para que as informações fossem produzidas com qualidade e é interessante porque serve também como um modelo a ser adotado,

com o tempo, por todos os órgãos de estatística, além de aferir o estado atual da qualidade da informação dos órgãos de segurança.

A partir da análise das respostas dos estados ao levantamento realizado e também da análise dos resultados do Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, realizado no âmbito da meta 1 do Termo de Parceria, e da discussão com os especialistas convidados a participar da Câmara Técnica, o consultor contratado chegou a uma classificação dos estados em clusters, de acordo com as variá-

veis selecionadas na composição de um indicador de qualidade dos dados informados pelos estados.

A partir da classificação de clusters, o FBSP subdividiu os dois grupos de qualidade em outros dois, diferenciando as UFs que alimentam adequadamente o SinespJC, Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública e Justiça Criminal, fonte principal dos dados publicados no capítulo sobre ocorrências policiais do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

O resultado final da classificação pode ser verificado nas tabelas a seguir:

Alimenta o SINESPJC adequadamente	Grupo 1	Alagoas	alta qualidade
		Amazonas	alta qualidade
		Bahia	alta qualidade
		Ceará	alta qualidade
		Distrito Federal	alta qualidade
		Espírito Santo	alta qualidade
		Goiás	alta qualidade
		Mato Grosso	alta qualidade
		Mato Grosso do Sul	alta qualidade
		Paraíba	alta qualidade
		Pernambuco	alta qualidade
		Rio de Janeiro	alta qualidade
		Rio Grande do Sul	alta qualidade
		São Paulo	alta qualidade
Sergipe	alta qualidade		
Grupo 2	Maranhão	baixa qualidade	
	Rondônia	baixa qualidade	
	Tocantins	baixa qualidade	
Não alimenta o SINESPJC adequadamente	Grupo 3	Acre	alta qualidade
		Minas Gerais	alta qualidade
		Pará	alta qualidade
		Paraná	alta qualidade
		Rio Grande do Norte	alta qualidade
	Grupo 4	Amapá	baixa qualidade
		Piauí	baixa qualidade
		Roraima	baixa qualidade
Santa Catarina	baixa qualidade		

META 3

MANUTENÇÃO DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE JUVENIL À VIOLÊNCIA (IVJ-V) E DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE JUVENTUDE E VIOLÊNCIA NO BRASIL

atualização do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ-V), um indicador desenvolvido a partir do Índice de Vulnerabilidade Juvenil, produzido pela Fundação Seade, de São Paulo, e que incorpora em sua dimensão que mede homicídios e acidentes de trânsito a metodologia do Índice de Homicídios de Adolescentes, criada pelo Laboratório de Análise da Violência da UERJ.

Para esta edição do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ-V) Ano Base 2010, foram replicadas as mesmas dimensões utilizadas quando da construção do IVJ-V Ano Base 2007, publicado em 2009 pelo FBSP, no âmbito do Projeto Juventude e Prevenção da Violência. As dimensões do índice são:

1. Violência entre os Jovens (Homicídios e Aci-

dentes de Trânsito);

2. Frequência à Escola e Situação de Emprego;

3. Pobreza no Município;

4. Desigualdade no Município.

Para a dimensão Violência entre os Jovens foram selecionadas variáveis associadas especificamente aos jovens e adolescentes. Elegeu-se a mortalidade de adolescentes e jovens, expressa por seis indicadores referentes a homicídios e acidentes de trânsito calculados para três faixas etárias: 12 a 18 anos, 18 a 24 anos e 25 a 29 anos. Os indicadores são derivados do Indicador de Mortalidade por Homicídios e Acidentes de Trânsito, que expressa o número esperado de mortes por homicídios em uma coorte específica – proposto pelo La-

boratório de Análise da Violência (LAV-UERJ) em 2010.

Para a dimensão Frequência à Escola e Situação de Emprego que tornam o jovem vulnerável à violência consideraram-se: escolaridade e forma de inserção no mercado de trabalho. São três os indicadores: percentual de jovens de 12 a 18 anos que não frequentam escola, percentual de jovens de 18 a 24 anos que não frequentam escola e que não trabalham e percentual de jovens de 15 a 29 anos com inserção precária no mercado de trabalho. Consideraram-se inseridos de forma precária os empregados sem carteira de trabalho assinada, empregados domésticos sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores na produção para próprio consumo, trabalhadores não remunerados ou empregadores com até cinco empregados.

Para a dimensão Pobreza no Município consideraram-se variáveis que permitisse caracterizar as condições de vida da população residente nos 283 municípios para os quais foi calculado o Índice de Vulnerabilidade à Violência Ano Base 2010. As condições de vida da população foram expressas pelos níveis de renda, desigualdade e de escolaridade dos jovens. As variáveis utilizadas foram: percentual de pessoas com renda familiar per capita inferior a 1/2 salário mínimo, percentual de pessoas de 25 anos e mais com menos de oito anos de estudo e percentual de jovens e adolescentes de 12 a 29 anos residentes no município.

Nas 48 horas seguintes à divulgação do IVJ-V foram produzidas cerca de 130 reportagens de rádio, TV, revistas, jornais impressos e sites de notícias. Um trabalho que demonstra a relevância de disseminar informações capazes de amparar planos mais eficientes de segurança pública.

Para a dimensão Desigualdade no Município as variáveis utilizadas foram: percentual de pessoas de 25 anos e mais com mais de 11 anos de estudo e percentual de domicílios localizados em assentamentos precários. Nesta edição do IVJ-V utilizou-se como Proxy da variável “domicílios localizados em assentamentos precários”, a variável “domicílios localizados em aglomerados subnormais”. Foi utilizada nessa classificação a definição de aglomerado subnormal, segundo o IBGE: conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de proprie-

dade do terreno há 10 anos ou menos) e;
b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características:

- urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou,
- precariedade de serviços públicos essenciais.

Alguns dos principais resultados obtidos a partir do IVJ-V para o ano de 2010 podem ser sumarizados a seguir e comparados aos resultados obtidos para o ano de 2007:

Com IVJ-Violência de 0,230 e a 221ª posição entre as 283 cidades do ranking, São Paulo é a capital com menor vulnerabilidade juvenil à violência no País. O Estado também conta com sete das dez cidades mais bem posicionadas no ranking: Araraquara (274º), São Carlos (277º), Limeira (278º), Americana (279º), Birigui (280º), Valinhos (281º) e São Caetano do Sul (282º). A cidade menos vul-

nerável à violência juvenil no País é Pouso Alegre, em Minas Gerais, com IVJ-Violência de 0,153 ponto.

Em 2007, a cidade do Rio de Janeiro era a quinta capital do ranking nacional onde os jovens eram mais vulneráveis à violência. A melhoria de indicadores como taxas de homicídio, pobreza e desigualdade socioeconômica conduziram a cidade a se tornar a quarta capital menos vulnerável, apresentando a maior evolução no ranking nacional considerando todas as capitais. Considerando todas as cidades, o Rio avançou 153 colocações, ocupando agora a posição 193 e marcando 0,471 ponto.

Por outro lado, outras seis capitais perderam colocações no ranking: Palmas (102ª cidade mais vulnerável), Rio Branco (97ª), Cuiabá (75ª), Macapá (56ª), Porto Alegre (53ª) e Maceió (12ª).

Maceió é, inclusive, a capital brasileira mais vulnerável à violência. De acordo com o IVJ-Violência, Maceió é a 12ª cidade brasileira mais vulnerável à violência, com 0,419 pontos, sendo o indicador de mortalidade por homicídios o principal determinante para este resultado. Entre os 11 municípios mais vulneráveis que Maceió, seis são baianos: Simões Filho (11ª), Teixeira de Freitas (9ª), Lauro de Freitas (8ª), Paulo Afonso (7ª), Porto Seguro (4ª) e o município mais vulnerável à violência no País, Eunápolis. Completam os 10 primeiros lugares do ranking: Marabá (2ª), no Pará, Arapiraca (3ª), em Alagoas, Santa Rita (5ª), na Paraíba, Alvorada (6ª), no Rio grande do Sul, e Luziânia, em Goiás.

No ranking geral, Macaé, no Rio de Janeiro, foi a cidade que mais reduziu sua vulnerabilidade à violência juvenil. Em 2007, a cidade era a sétima mais vulnerável e agora, ocupa a 185ª colocação

De modo geral, a maior parte das cidades avaliadas reduziu sua vulnerabilidade à violência entre 2007 e 2010. Entre os 283 municípios avaliados, apenas 13 se tornaram mais vulneráveis.

e seu IVJ-Violência avançou de 0,571 para 0,252 pontos. No outro extremo da tabela, Águas Lindas de Goiás (GO) viu seu IVJ-Violência sair de 0,237 para 0,363, perdendo 224 posições no ranking e se classificando como 38º cidade mais vulnerável à violência juvenil do Brasil.

De modo geral, a maior parte das cidades avaliadas reduziu sua vulnerabilidade à violência entre 2007 e 2010. Entre os 283 municípios avaliados, apenas 13 se tornaram mais vulneráveis: Águas Lindas de Goiás; Araucária (33º), no Paraná; Porto Seguro; Bento Gonçalves (92º), no Rio Grande do Sul; Paulo Afonso; Alvorada; Itapipoca (19º), no Ceará; Parintins (104º), no Amazonas; Guarapuava (60º), no Paraná; Abaetetuba (31º), no Pará; Nossa Senhora do Socorro (99º), em Sergipe; Araras (164º), em São Paulo; e Pinhais (30º), no Paraná.

Analisando os municípios que mais avançaram e os que mais caíram no ranking, destaca-se por

Analisando os municípios que mais avançaram e os que mais caíram no ranking, destaca-se por fim que, dentre os dez municípios que mais melhoraram sua posição do IVJ-V entre 2007 e 2010, oito eram municípios que tinham aderido ao Pronasci.

fim que, dentre os dez municípios que mais melhoraram sua posição do IVJ-V entre 2007 e 2010, oito eram municípios que tinham aderido ao Pronasci (Programa de Segurança Pública com Cidadania, lançado em 2007 pelo Governo Federal). Já entre os dez que mais pioraram, apenas quatro eram cidades que haviam aderido ao Pronasci.

META 4

PRODUÇÃO DE NOTAS TÉCNICAS DE CARÁTER NACIONAL E TEMÁTICO COM VISTAS A SUBSIDIAR OS GESTORES RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Desde o início da execução do Termo de Parceria, essa foi a seção que sofreu maiores ajustes, seja em virtude da necessidade de se remodelar alguns conteúdos que à época da assinatura da se alinhavam aos interesses de pesquisa da Senasp e depois precisaram ser redefinidos, seja em virtude da publicação do edital Pensando a Segurança, cujas pesquisas executadas, em algumas situações, contemplavam temas bastante semelhantes aos

que estavam sendo trabalhados pelos consultores contratados para a execução das notas técnicas.

Nesse sentido, abaixo serão descritos os principais resultados obtidos pelas notas técnicas produzidas ao longo do período de execução da parceria, levando em consideração as decisões tomadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Termo de Parceria em relação às redefinições de conteúdos.

1. Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª CONSEG

Esta nota técnica procurou avaliar o processo de mobilização para realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg. Tal processo de mobilização foi estratégico para o enfrentamento de um dos principais desafios para esse setor: ampliar a participação social na discussão sobre a política e desencadear o reconhecimento das novas propostas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça para a segurança pública, no âmbito do “novo paradigma” apresentado no texto-base da conferência.

A partir da análise de dados referentes à rede de usuários envolvidos com a segurança pública, identificou-se o padrão de conectividade entre atores dessa área. Observaram-se as regularidades e mudanças no número de conexões entre entidades participantes do debate público sobre o assunto da segurança e a localização relativa das entidades na rede. Com isso, foram identificadas alterações na composição do conjunto daquelas

entidades que apresentam uma intensa rede de vínculos ou podem atuar como mediadores entre distintas áreas da rede.

Para análise dos dados, privilegiou-se a discussão dos resultados segundo segmentos, de acordo com a classificação adotada pela própria Conseg: trabalhadores; sociedade civil; gestores da segurança pública; e demais poderes (Legislativo e Judiciário).

A rede, estrutura de análise do estudo, é resultado da agregação do conhecimento de indivíduos – informantes-chave – sobre as conexões entre entidades do campo da segurança pública em dois períodos diferentes: no início do processo preparatório da Conseg (dezembro/2008 a janeiro/2009); e no momento que culminou com a realização da etapa nacional da conferência (agosto de 2009), com o conhecimento adquirido no final do processo.

A coleta de dados foi realizada a partir de entrevistas com um grupo de informantes com conhecimentos relevantes sobre o setor de segurança pública, membros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da Conseg. O grupo foi composto por 19 representantes de entidades selecionadas, de modo a contemplar os distintos segmentos e regiões do país. A coleta de dados se deu com os mesmos informantes em dois momentos: no início do processo preparatório da Conseg (denominado aqui de T1) e próximo à realização da etapa nacional da Conferência (T2). Esse procedimento permitiu a discriminação dos períodos e a análise das mudanças na rede.

O processo de construção da rede se deu pelo método de “bola de neve”, em que, a cada rodada

(...) como efeito do processo preparatório da conferência, conclui-se que houve uma concentração nacional do debate, antes disperso em distintas arenas públicas, bem como uma nova reorganização das ações argumentativas e dos atores em disputa.

de entrevistas com os informantes, são agregados dados sobre vínculos entre atores – nesse caso, sobre interações no âmbito da segurança pública. Partiu-se de uma “semente inicial” com os nomes dos representantes e respectivas instituições membros da CON, num total de 43 nomes com suas correspondentes entidades. Na primeira etapa de entrevistas (referente ao T1), foram registrados 368 indivíduos de 196 entidades na matriz de dados. Na segunda (T2), 428 e 215, respectivamente. Em T2, as novas informações sobre entidades e vínculos eram agregadas à rede em T1. A partir da matriz de vínculos entre indivíduos, derivou-se a matriz de entidades. Dessa forma, os vínculos entre entidades foram derivados dos vínculos entre os indivíduos filiados a essas entidades.

Em síntese, como efeito do processo preparatório da conferência, conclui-se que houve uma concentra-

ção nacional do debate, antes disperso em distintas arenas públicas, bem como uma nova reorganização das ações argumentativas e dos atores em disputa. Houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Como consequência do processo, ocorreu uma reconfiguração dos atores participantes desse domínio de política, com aumento da vantagem estrutural da SENASP e de trabalhadores do setor.

Tais resultados também indicam desafios futuros, para as próximas conferências e para a implementação das diretrizes nacionais de segurança pública. Para além do adensamento de vínculos entre entidades, a expansão da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país depende também da continuidade da criação de espaços de interação e da inclusão de regiões do país que, no estudo, mostraram menos centralidade.

2. Estudo Conceitual sobre os Espaços Urbanos Seguros

Segundo a definição apresentada pelo Guia Espaços Urbanos Seguros, elaborado pelo Ministério da Justiça em 2011, “espaços seguros são ambientes públicos, planejados, projetados e administrados de forma participativa com vistas a reduzir a

incidência de delitos e da violência, aumentar a sensação de segurança das pessoas que o utilizam, bem como a sua permanência no local e a apropriação da comunidade para atividades de convivência, melhorando, assim, a qualidade de vida da população”. Aprofundar o estudo sobre esse conceito, portanto, contribui para aumentar o conhecimento e o repertório de ações possíveis para diminuir o medo, a insegurança e a segregação tão prejudiciais às cidades contemporâneas.

A nota técnica apresenta as principais teorias sobre espaços urbanos seguros, alguns exemplos de experiências internacionais sobre o tema e algumas experiências brasileiras de desenvolvimento de espaços urbanos seguros, além de considerações finais sobre as lições aprendidas a partir das experiências apresentadas.

As experiências internacionais descritas pela nota técnica são as seguintes: 1) Marcos normativos e guias de boas práticas – EUA; 2) Safer Cities (Cidades mais seguras) – Canadá; 3) Secured by Design (Seguro pelo design) – Reino Unido; 4) Certificado de Casas Seguras – Holanda; 5) Programa Comunas Seguras - Chile; 6) Laboratório de Medellín – Colômbia; e 7) Programa Comunitário de Segurança Cidadã – Espanha.

A partir da análise das experiências internacionais, as autoras da nota técnica puderam destacar algumas diferenças e semelhanças notáveis. A maior diferença se observa em relação aos desafios da segurança cidadã nos países do hemisfério norte e sul. Enquanto nas experiências norte americanas e europeias os desafios se centram na assimilação dos critérios de desenho do espaço em suas

diversas escalas e na integração da arquitetura e urbanismo com os profissionais da segurança, nas experiências latinas, a persistência de problemas estruturais como as desigualdades sócio territoriais, a falta de moradia digna ou infraestrutura urbana, fazem com que o desenho seja uma ferramenta de segunda ordem, chegando ao final dos processos.

Analisando o caso do Chile, por exemplo, que já tem o CPTED num estágio mais avançado em relação à Colômbia (ambos países latinos e que apresentam realidades muito diferentes quanto à criminalidade), o que se observa é uma relação do tipo “top-down”, onde a iniciativa de utilizar os métodos de segurança sustentável parte de esferas de governo ou até mesmo do âmbito da cooperação internacional para então levar a necessidade à população. No caso dos Estados Unidos se observa justamente o contrário, a população já conta com políticas e obras desenvolvidas para satisfazer suas necessidades básicas, e se organiza em torno a temas que julgue relevantes e inovadores para a consolidação da cidadania, como é o caso dos CPTED Committee analisados, e então governos e polícia assumem a demanda até chegar a convertê-la ou incluí-la em programas e leis, num verdadeiro processo “bottom up”.

Neste mesmo cenário, o papel da polícia também apresenta diferentes matizes. Nos países latinos, com tradições de aplicação de métodos policiais e penais dissuasórios para garantir a paz, a polícia tradicionalmente assume este rol, e resulta difícil que a iniciativa de liderar programas de transformação de Espaços Seguros parta dela, sendo necessária a intermediação de políticas específicas

para seu envolvimento. Já nos países anglo-saxões, onde a polícia tradicionalmente atende as necessidades da população para garantir o bem estar, acontece muitas vezes da própria polícia tomar a iniciativa de levar a cabo iniciativas relacionadas às melhoras do espaço construído.

O envolvimento de arquitetos e planejadores urbanos também é notavelmente distinto entre os diferentes grupos de países. O caso da Holanda talvez seja o mais emblemático, pela abordagem da segurança do espaço de forma tão estrutural e integrada ao desenvolvimento urbano, a ponto de não reconhecer oficialmente um edifício como seguro caso não seja contextualizado em um entorno que favoreça a convivência e a igualdade de oportunidades. E chegando a esta premissa, forma agentes policiais para compreender o desenho urbano e arquitetônico e serem capazes de avaliar e propor alternativas a estes projetos em conjunto com os arquitetos.

No entanto, se observa uma interessante e inovadora tendência na experiência de Medellín de integração entre desenvolvimento urbano (moradia, infraestruturas, etc.) e as políticas de espaços seguros, uma vez que se assume dentro do programa de planejamento urbano o papel essencial do espaço público como legitimador da cidadania e da segurança como legitimadora da liberdade para usufruir da cidade. Uma lição para ser aprendida e replicada nas cidades brasileiras que experimentam um momento de notável investimento em urbanização.

A experiência em Puente Alto no Chile ensina outra lição importante quando define as áreas de

A participação e mobilização comunitárias estão presentes, de formas diferentes, em todas as experiências analisadas.

atuação do programa de revitalização dos espaços públicos. Define um primeiro grupo segundo o grau de vulnerabilidade, e um segundo pelo potencial de transformação (Las Granjas Antiguas). O potencial de transformação urbana pode representar um precioso valor de motivação para outras iniciativas. E se compararmos com o momento pelo que as grandes cidades brasileiras estão passando, pode-se afirmar que a urbanização de assentamentos informais pode significar ambas as coisas: trabalhar vulnerabilidades e oportunidades de mudanças de paradigmas urbanos. Assim, poderemos aproveitar as necessidades e a iminência da transformação para implantar de forma definitiva a cultura de paz e a cidadania.

Após a descrição de experiências internacionais, a nota técnica se volta para a descrição de três importantes experiências de intervenção no espaço urbano no Brasil, são elas: 1) Programas Espaços Urbanos Seguros – Jogos Pan-americanos – Rio de Janeiro; 2) Projeto Praças da Paz Sulamerica – São Paulo; e 3) Pro metrópole – Recife e Olinda.

Apesar de haverem ainda poucas experiências de espaços urbanos seguros no Brasil, os casos analisados permitiram elencar alguns pontos de re-

flexão sobre essas estruturas. Um primeiro ponto que se destacou foi a necessidade de se avançar na capacidade de realizar diagnósticos que considerem de forma explícita a segurança cidadã, desmembrada em elementos tais como: públicos mais vulneráveis, tipos de crimes mais recorrentes, sensação de segurança e insegurança e elementos arquitetônicos que facilitam a ocorrência de delitos. Parte das experiências apresentadas realizou tal diagnóstico, mas falta, sobretudo, a elaboração de um estudo inicial, quantitativo e qualitativo, que tenha como foco específico a temática da segurança. É possível lançar mão de técnicas específicas de análise, tais como pesquisas de vitimização, levantamentos sobre percepção de segurança e insegurança (incluindo recorte de público), análises criminais e estudo arquitetônico.

(...) investir na mobilização da comunidade, para a realização do diagnóstico, para definir as intervenções arquitetônicas a serem realizadas, para a própria execução dessas intervenções e, sobretudo, para garantir o uso e ocupação do espaço é uma estratégia acertada e que contribui para a sustentabilidade dos espaços revitalizados.

Em relação à análise sobre percepção de segurança e insegurança, fundamental para levantar quais os elementos que tornam o espaço inseguro para a comunidade, destaca-se a importância de conhecer tais elementos em função dos diferentes públicos (jovens homens e mulheres, adultos homens e mulheres, crianças, idosos), já que nem sempre um mesmo fator gera insegurança para pessoas distintas.

A participação e mobilização comunitárias estão presentes, de formas diferentes, em todas as experiências analisadas. Envolver a comunidade desde o início dos projetos parece ser uma estratégia de sucesso, especialmente em relação à apropriação dos espaços durante e após a intervenção, contribuindo para sua sustentabilidade (ainda que não garanta automaticamente essa sustentabilidade). Portanto, fica claro que investir na mobilização da comunidade, para a realização do diagnóstico, para definir as intervenções arquitetônicas a serem realizadas, para a própria execução dessas intervenções e, sobretudo, para garantir o uso e ocupação do espaço é uma estratégia acertada e que contribui para a sustentabilidade dos espaços revitalizados.

Outro ponto que se destacou nas experiências apresentadas, é a estratégia de ocupação dos espaços composta por diferentes atividades, que possam envolver diferentes públicos, atingindo prioritariamente o público mais vulnerável à violência identificado pelo diagnóstico inicialmente realizado. Essa parece ser uma forma interessante de contribuir para que os espaços sejam utilizados após a intervenção urbana realizada.

Embora parte das experiências se caracterize como experiências que buscam construir espaços seguros, não há em nenhuma delas investimento real em técnicas arquitetônicas que possam contribuir para a segurança do local.

Embora parte das experiências se caracterize como experiências que buscam construir espaços seguros, não há em nenhuma delas investimento real em técnicas arquitetônicas que possam contribuir para a segurança do local. Mesmo nos diagnósticos realizados não se vê a análise do espaço e sua relação com a segurança/insegurança do ponto de vista urbano e arquitetônico. E esse é um importante desafio: não considerar os recursos arquitetônicos como “perfumaria”, mas como algo essencial à intervenção urbana que se vai implementar.

Por fim, as autoras observaram que quando há intervenções urbanísticas mais estruturais (construção de moradias, saneamento básico, outros), não se vê relação expressa com o tema da segurança. Tal relação se dá nos projetos e programas que executam intervenções mais pontuais nos espaços, tais como reformas de praças e quadras. Nesse sentido, indicam que pode ser interessante inserir expressamente o tema da segurança nos programas que visam à construção/reconstrução de bairros.

3. Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Segurança Pública

Essa nota técnica buscou apresentar um pequeno balanço das iniciativas recentes do governo brasileiro de apoio ao desenvolvimento industrial, científico e tecnológico no campo da segurança pública.

O levantamento realizado revelou que essa área ganhou maior visibilidade nos anos mais recentes, e as ações conduzidas pelo Ministério da Justiça contribuíram de modo decisivo para tanto. Essa maior exposição, contudo, não permitiu ou não foi suficiente para que o tema da segurança passasse a orbitar efetivamente entre as áreas focais das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) do governo federal.

Todavia, o dado positivo destacado pela autora é que há condições para uma atuação mais

(...) o Brasil vive hoje uma situação especial onde se observa a expansão da atividade econômica, a retomada das políticas industriais e a valorização dos processos de inovação para o crescimento sustentável.

Embora a referência à segurança pública no PACTI pareça ter tido mais um valor simbólico do que propriamente a capacidade de induzir o governo a adotar medidas que alavancassem o segmento, essa menção é um importante ponto de partida, ou uma boa justificativa, para que os atores com interesses na área proponham o debate crítico sobre a elaboração de um programa estruturante e de longo prazo que conecte segurança, tecnologia e inovação.

incisiva nessa direção, uma vez que a preocupação com a política industrial, articulada a de ciência e tecnologia, tem lugar na agenda do governo, assim como tem espaço garantido o problema com as questões da segurança pública.

Primeiramente, as autoras destacam que o Brasil vive hoje uma situação especial onde se observa a expansão da atividade econômica, a retomada das políticas industriais e a valorização dos processos de inovação para o crescimento sustentável. De fato, na última década, registrou-se o maior compromisso do governo federal em fomentar o desenvolvimento

tecnológico e as atividades inovativas nas empresas do país. O Brasil conta hoje com um sistema mais robusto, que encontra sustentação em uma legislação mais moderna, no número maior de linhas e programas de apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I), além de mecanismos de desoneração dos investimentos voltados a essas atividades. Em poucas palavras, o ambiente se tornou mais amigável à inovação, segundo a nota, componente-chave do crescimento das nações.

Em segundo lugar, as autoras destacam a inclusão do setor de segurança pública como uma das áreas prioritárias no plano nacional de ciência e tecnologia (Pacti 2007-2010), abrindo as portas para o efetivo reconhecimento do caráter estratégico desse campo. Embora a referência à segurança pública no Pacti pareça ter tido mais um valor simbólico do que propriamente a capacidade de induzir o governo a adotar medidas que alavancassem o segmento, essa menção é um importante ponto de partida, ou uma boa justificativa, para que os atores com interesses na área proponham o debate crítico sobre a elaboração de um programa estruturante e de longo prazo que conecte segurança, tecnologia e inovação.

Em terceiro lugar, o crescimento do orçamento da União destinado à área de segurança pública (conforme demonstrado nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, também chama a atenção). Em alguma medida, essa é uma indicação de que o tema assumiu maior importância na agenda do governo. Em termos práticos, a elevação do aporte de investimentos em segurança implica que houve aumento do poder de compra dos ato-

res dessa área, ou seja, eles passaram a ter mais condições para a contratação de projetos. Esse capital, se bem administrado, pode ser convertido em ganhos para o desenvolvimento científico, tecnológico e industrial do país.

Se somados, esses fatores resultam, portanto, em um cenário mais favorável à construção de um debate em torno das oportunidades que podem ser exploradas no campo da segurança pública enquanto área mobilizadora de atividades de PD&I.

Nesse sentido, a nota técnica chamou atenção para a necessidade de uma ação integrada para área de segurança pública, de modo que o Estado, enquanto grande demandante desse setor, seja capaz de vir a exercer seu poder de compra para alavancar o segmento no país, explorando oportunidades interessantes de desenvolvimento tecnológico, econômico e social a partir dessa área.

4. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil

A proposta inicial dessa nota técnica era verificar como os distintos países do mundo registram os crimes de homicídio, os meios que eles empregam para esclarecer a autoria e materialidade desses crimes e como são registrados os casos esclarecidos, que permitem calcular a diferença percentual

No Brasil, ainda não é possível determinar quantos homicídios foram esclarecidos, uma vez que não existe um sistema de indicadores que permita mensurar o desempenho da investigação criminal com segurança.

entre os casos que chegam ao conhecimento da polícia e que recebem dela o devido tratamento.

A partir das discussões desenvolvidas no âmbito da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Termo de Parceria sobre a temática, no entanto, chegou-se à conclusão de que o consultor contratado deveria propor uma metodologia para cálculo das taxas de esclarecimento dos casos de homicídio, especialmente focada sobre os dados que farão parte do Portal Sinesp, criado no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

No Brasil, ainda não é possível determinar quantos homicídios foram esclarecidos, uma vez que não existe um sistema de indicadores que permita mensurar o desempenho da investigação criminal com segurança.

Algumas pesquisas têm apontado um fraco desempenho das polícias brasileiras no esclarecimento dos crimes de homicídios. Embora utilizem metodologia e critérios distintos, esses estudos sugerem que o desempenho das polícias civis brasileiras varia bastante. Em alguns estados, o núme-

Em alguns estados, o número de casos denunciados pelo Ministério Público é inferior a 15% (RJ, MG e PE). Noutros, a taxa de esclarecimento supera 50% dos casos (SP e DF).

ro de casos denunciados pelo Ministério Público é inferior a 15% (RJ, MG e PE). Noutros, a taxa de esclarecimento supera 50% dos casos (SP e DF).

Esta nota técnica visou, portanto, fornecer subsídios para a criação de uma Base de Indicadores de Investigação de homicídios que deverá integrar o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp). Os dados da Base de Indicadores sobre Investigação de Homicídios deverão ser retirados das bases sobre a) Fluxo do Sistema de Justiça Criminal; b) Perfil das Organizações de Segurança Pública e c) Cadastro Nacional de Mortes Violentas. Entretanto, para a criação de uma base de Indicadores de Investigação de homicídios, são necessárias algumas mudanças nas bases já existentes, que foram apontadas na nota técnica.

A base de indicadores foi construída a partir de 3 grupos principais, que serão descritos a seguir:

INDICADORES DE DESEMPENHO

Os dados necessários para elaboração dos indicadores de desempenho da investigação criminal

deverão ser obtidos a partir da Base sobre Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, prevista no Sinesp. Para isso é necessário superar o problema da falta de integração entre as informações contidas nos processos criminais com aquelas existentes nos inquéritos policiais instaurados sobre os crimes de homicídio.

Visando superar o problema da falta de integração entre os sistemas de informação dos tribunais estaduais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a numeração única de processos no âmbito do Poder Judiciário (Resolução 65 de 16 de dezembro de 2008). O consultor sugere, portanto, que os Inquéritos Policiais passem também a receber numeração única fornecida pelo CNJ, possibilitando relacioná-los com os processos que porventura derem origem.

A partir da integração destas informações será possível criar os indicadores de Homicídios Esclarecidos, Elucidados e Investigados. Também poderemos determinar as taxas de elucidação, de esclarecimento e de investigação de homicídios.

Para serem úteis, tais indicadores devem permitir a comparação com os sistemas de informações sobre investigação de homicídios de outros países. Assim, seguindo a literatura internacional, devemos considerar que um homicídio foi esclarecido quando a investigação resultou numa denúncia criminal contra um ou mais suspeitos. Portanto, um homicídio esclarecido é aquele no qual o agressor foi denunciado pelo Ministério Público, resultando num processo criminal.

São raras as denúncias de homicídios que não necessitam de investigação policial (simples ou complexa). Na maior parte delas, o trabalho da polícia é fundamental para descobrir o agressor.

Portanto, para ser considerado esclarecido, um homicídio precisa ser antes, elucidado. O que significa dizer que depois de coletar informações e evidências, a polícia descobriu quem cometeu o crime, os motivos e as circunstâncias relacionadas. Um homicídio é considerado elucidado quando a polícia é capaz de apontar a autoria e materialidade. Ou seja, um homicídio elucidado é aquele em que a autoridade policial apontou, no relatório final do inquérito policial, a autoria e materialidade do crime.

A investigação de um homicídio implica na realização de diligências policiais além da simples instauração de inquérito. Ou seja, podemos dizer que um homicídio foi investigado quando no inquérito policial consta a realização de diligências como tomada de depoimentos, oitivas de testemunhas, coleta de evidências, solicitações de exames.

Sabemos, no entanto, que nem todos os homicídios são investigados. Nem todas as investigações levam a elucidação dos homicídios. Assim como nem todos os homicídios elucidados são denunciados pelo Ministério Público. Dessa forma, a taxa de esclarecimento de homicídios refere-se à proporção entre os casos de homicídios denunciados pelo Ministério Público e o total de homicídios informados à polícia num determinado ano. Portanto, a taxa de esclarecimento deve ser calculada pela relação entre os homicídios denunciados e o total de homicídios informado através de boletim de ocorrência policial (ou outro registro de ocorrências policiais existente).

Já a taxa de elucidação diz respeito à relação entre os homicídios esclarecidos e informados.

Por fim, a taxa de investigação refere-se à

relação entre os homicídios investigados, ou seja, que resultaram em algum tipo de diligência policial e o total de homicídios informados.

INDICADORES DE ESFORÇO

Para elaborar indicadores de esforço da investigação de homicídios é necessário acrescentar mais um item na Base Perfil das Organizações de Segurança Pública referente às delegacias encarregadas da investigação de homicídios. A base deverá conter informações sobre:

- Estrutura e Gestão, pois o desempenho da polícia na elucidação de homicídios depende dos recursos humanos e materiais disponíveis para a investigação, bem como da forma como eles são empregados. Assim, base deverá trazer informações sobre a existência de delegacias especializadas e efetivos empregados na investigação de homicídios;
- Procedimentos de Investigação, indicando a existência ou não de Procedimentos Operacionais Padrão sobre preservação da cena do crime, tomada de depoimentos e cadeia de custódia das evidências materiais coletadas;
- Colaboração da População, levando em consideração que a disposição em colaborar depende do grau de confiança na polícia e da segurança de não sofrer represálias por parte dos criminosos. Deste modo, a base deverá trazer informações sobre o grau de confiança que a população deposita na polícia; e
- Coordenação de Atividades, trazendo informações sobre a existência de mecanismos

de coordenação entre polícias, peritos e médicos legistas, que podem dar mais eficiência ao trabalho de investigação.

INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO

Além dos indicadores de desempenho e de esforço, a base também deverá conter indicadores de acompanhamento que relacionem os resultados da investigação com os tipos de homicídios. Para isso, é necessário que o Cadastro Nacional de Mortes Violentas traga informações sobre o local do crime, o instrumento utilizado, a relação do homicídio com outros crimes, a relação entre vítima e agressor, bem como sobre a relação com o tráfico de drogas e atuação de gangues. Sugere-se que estas informações também constem nos inquéritos policiais instaurados para investigar homicídios.

5. Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras

A nota técnica inicialmente prevista no plano de trabalho assinado junto ao Termo de Parceria versava sobre os códigos disciplinares as instituições de se-

A gestão de pessoas deve se concentrar em pelo menos quatro elementos principais que estão intimamente ligados: a) pessoal, b) treinamento e desenvolvimento, c) motivação e d) manutenção.

gurança pública. O foco nessa temática, no entanto, restou questionado após a publicação do edital Pensando a Segurança da Senasp e conseguinte execução das pesquisas contratadas por tal órgão. Isso porque, no âmbito de tal edital, foi proposta uma pesquisa de natureza bastante semelhante àquela prevista no plano de trabalho assinado com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nesse cenário, a proposta da Comissão de Acompanhamento e Avaliação foi de que essa nota técnica fosse substituída por uma que discutisse a questão da legislação aplicável aos servidores públicos que trabalham nas áreas de fronteira. O conteúdo descrito a seguir refere-se, portanto, a essa nova formulação temática da nota.

A nota técnica foi desenvolvida com o objetivo de abordar o tema da concepção e implementação de políticas de pessoal de segurança pública lotados em região de fronteira. Contratar funcionários, desenvolver suas habilidades, motivar a performance e assegurar comprometimento são componentes essenciais para atingir qualquer objetivo organiza-

(...) os recursos humanos são essenciais para o controle e administração de uma diversidade de conflitos e ilícitos, bem como para a contenção de ameaças ao estado de direito, soberania e segurança nacional. Sem sua valorização e incentivo, qualquer estratégia ou política pública está fadada a enfrentar sérios problemas de implementação e o controle de fronteiras pode se tornar um obstáculo para a integração entre países.

cional. A gestão de pessoas deve se concentrar em pelo menos quatro elementos principais que estão intimamente ligados: a) pessoal, b) treinamento e desenvolvimento, c) motivação e d) manutenção.

Para tanto, são necessárias várias tarefas tais como: planejamento; recrutamento e seleção; administração e avaliação de performance; gestão de recompensas; plano de carreira; incentivos; mediação de conflitos entre funcionários; planos de saúde; seguro de vida; segurança pessoal e muitas outras. Em geral, qualquer estratégia de recursos humanos deve buscar assegurar a contratação dos candidatos mais capacitados, com as habilidades e

competências requeridas, além de comportamentos de acordo com as expectativas institucionais. Em contrapartida, espera-se que esses profissionais sejam tratados e compensados de maneira justa e que encontrem condições para seu contínuo desenvolvimento profissional.

A ideia de política de pessoal remete ao conceito de gestão de pessoas ou administração de recursos humanos. Os estudos pertinentes a esta área definem gestão de pessoas como sendo a associação de habilidades e métodos, políticas, técnicas e práticas definidas para administrar os recursos humanos de uma organização e promover seu potencial. Frequentemente, a gestão de pessoas é confundida com o setor de recursos humanos. Todavia, RH compreende a técnica e os mecanismos que o profissional utiliza e a gestão de pessoas traz a perspectiva de valorização do capital humano.

Esse é um grande desafio para qualquer instituição e o campo da segurança pública não foge à regra. Os pontos elencados acima são constituintes do desenvolvimento de qualquer organização e da implementação de qualquer política pública. Ainda que se privilegie o enfoque sobre as políticas de pessoal, a nota técnica faz referências a outros pontos essenciais da gestão de fronteiras para facilitar o entendimento e o debate sobre os desafios em questão.

A autora assinala que o debate sobre políticas de pessoal não pode estar dissociado de outros campos que tratam da integração econômica, social e cultural entre países. Isso porque os recursos humanos são essenciais para o controle e administração

de uma diversidade de conflitos e ilícitos, bem como para a contenção de ameaças ao estado de direito, soberania e segurança nacional. Sem sua valorização e incentivo, qualquer estratégia ou política pública está fadada a enfrentar sérios problemas de implementação e o controle de fronteiras pode se tornar um obstáculo para a integração entre países.

Ao enfocar diferentes formas de construir políticas de pessoal, o objetivo da nota é contribuir com o debate sobre diretrizes, critérios e incentivos para lotação e valorização de profissionais que atuam em fronteiras. Para tanto, a nota analisa alguns aspectos das políticas de pessoal do Departamento de Polícia Federal, mais especificamente de alguns de seus mandatos relativos ao controle de fronteiras, para serem comparados a outras experiências internacionais, a partir do foco específico em instituições de segurança pública com mandatos similares no exterior. Para cobrir lacunas de informação sobre o tema, optou-se por realizar um olhar qualitativo sobre o Departamento de Polícia Federal, por meio de entrevistas em profundidade com perfis distintos de servidores.

De maneira complementar, a nota técnica procurou levantar informações disponíveis sobre experiências internacionais no tocante a políticas de incentivo e valorização de pessoal em áreas de fronteira. O intuito foi possibilitar a comparação de características mais gerais da gestão e controle de fronteiras de diferentes países para pensar sua implicação nas políticas de pessoal.

A autora destaca, ainda, o desafio de se construir a base informativa da nota técnica, uma vez

que foram encontradas várias dificuldades para entrevistar especialistas e stakeholders, além de encontrar conteúdos na internet e acessar documentos oficiais sobre um tema tão específico. Há pouca informação sobre políticas de pessoal acessível e, na maior parte das vezes, o que se encontra disponível na internet não apresenta detalhes sobre as configurações específicas de incentivos, benefícios e critérios para a lotação de servidores. Mas são justamente esses desafios e lacunas de informação que permitem compreender o (não) lugar destinado à gestão de pessoas no contexto das fronteiras. Vale destacar, portanto, que não há conhecimento científico e técnico sistematizado sobre o tema e essa nota técnica realiza alguns apontamentos que são importantes para se construir uma agenda que efetivamente possa possibilitar avanços.

Outro grande desafio enfrentado foi a dificuldade em realizar uma análise comparada com a realidade de países que fazem fronteira com o Brasil. São escassos os dados disponíveis na rede e os contatos por e-mail com atores-chave também não se mostraram eficazes. Por esta razão, optou-se aqui por garantir a perspectiva comparativa com situações semelhantes à realidade brasileira. Sendo assim, mostrou-se profícua a busca de informações comparativas sobre o controle de fronteiras na América do Norte – México, EUA e Canadá – e a experiência engendrada pela União Europeia. Não porque essas experiências internacionais sejam um modelo para ser adotado no Brasil – as diferenças culturais, sociais e econômicas são marcantes – mas porque a comparação

É necessária uma mudança de paradigma do lugar das fronteiras no imaginário dos profissionais de segurança como lugares inóspitos, longínquos e perigosos.

permite delinear e entender melhor os desafios enfrentados pelo governo brasileiro e os países com os quais mantem fronteira.

Diante dos pontos expostos acima, a nota técnica foi produzida com base em:

- Documentos oficiais fornecidos pelo Exército Brasileiro e pelo Departamento de Polícia Federal;
- Pesquisas na internet sobre: políticas de gestão de pessoas; estudos internacionais que tratam da problemática do controle de fronteiras; documentos fornecidos pela Senasp; dados de polícias da América do Norte (Canadá, EUA e México) e europeias; bem como artigos científicos que versam sobre gestão de pessoas, segurança pública e fronteiras;
- Relatos dos encontros sobre Espaços Fronteiriços e Segurança Transnacional organizados, no âmbito do Projeto “Cooperação em Segurança Regional” – GT-Brasil, apoiado pela Fundação Friedrich Ebert e coordenado pelo Prof. Dr. Alcides Vaz (Instituto de

Relações Internacionais) da Universidade de Brasília;

- Entrevistas em profundidade com integrantes do Departamento de Polícia Federal;
- Entrevista com oficial do ICMPD – de formação policial – sobre a gestão de fronteiras na União Europeia.
- Relatório de Levantamento e Análise Crítica da Bibliografia e Legislação Nacional e Internacional Relacionada às Políticas de Pessoal Implementadas pelos Órgãos da União e Estados que Possuem Servidores na Faixa de Fronteira. Termo de Referência BRA/04/029. Produto I. Consultora Anelise Salazar Albuquerque
- Relatório Contendo as Entrevistas sobre Gestão de Pessoal de Fronteira com Gestores Estaduais e Federais, bem como operadores e versão preliminar do Questionário Individual e Institucional. Termo de Referência BRA/04/029. Produto II. Consultora Anelise Salazar Albuquerque.

As publicações resultantes do projeto BRA/04/029, Senasp, Ministério da Justiça, foram também fundamentais para a elaboração da nota técnica, pois apresentam um levantamento exaustivo do quadro legal e institucional que tem impacto direto ou indireto nas políticas de pessoal nas fronteiras brasileiras. Evitou-se replicar esforços e repetir um inventário de informações que estão presentes em documentos estratégicos já consolidados. Nesse sentido, a nota técnica buscou fazer

uma análise mais geral da gestão de pessoas, tomando com ponto de partida o levantamento realizado pelo Ministério da Justiça.

Com base das análises desenvolvidas ao longo da nota técnica e com base nos documentos previamente analisados, a consultora indica alguns pontos essenciais a serem observados no desenho de políticas de pessoal em região de fronteira:

- As políticas de pessoal precisam considerar os tipos de atividades exercidas pelos profissionais de segurança pública;
- As políticas de pessoal devem também ser flexíveis e moldadas de acordo com as fronteiras em questão;
- No tocante à gestão de recursos humanos seria importante a criação de um grupo de discussão específico no contexto da ENAFRON;
- É preciso avançar também na criação e consolidação de plataformas de cooperação no âmbito regional e internacional, como é o caso do Mercosul e da Unasul;
- É fundamental investir no desenvolvimento das fronteiras brasileiras, de modo que elas se tornem atrativas para profissionais;
- É necessária uma mudança de paradigma do lugar das fronteiras no imaginário dos profissionais de segurança como lugares inóspitos, longínquos e perigosos;
- As políticas de pessoal devem estar articuladas com outras ações de recursos humanos e accountability; e
- Experiência do Frontex pode servir de ins-

piração para a discussão com o intuito de traçar diretrizes mínimas e padrões de incentivo de pessoal.

6. Modelos de estruturação das atividades de polícia técnica e de perícia no Brasil

Esta nota técnica também teve seu conteúdo reformulado ao longo do período de execução do Termo de Parceria, uma vez que sua temática foi também contemplada por um dos estudos desenvolvidos no âmbito do edital Pensando a Seguran-

(...) já existe um consenso de que os investimentos em inteligência são mais relevantes do que a compra de armas, viaturas e coletes – e de que parte substancial do orçamento do fundo nacional de segurança deve ser alocada para o aperfeiçoamento da polícia científica.

ça, que realizou um diagnóstico sobre os parâmetros da atividade de perícia no Brasil.

O objetivo desta nota técnica foi, portanto, o de aprofundar o diagnóstico sobre a situação da perícia forense no país, com base no material coletado pela Senasp junto aos estados e de fazer algumas sugestões para aperfeiçoar as políticas federais para a área. Dos instrumentos de pesquisa e relatórios analisados, pode-se concluir que já existe um consenso de que os investimentos em inteligência são mais relevantes do que a compra de armas, viaturas e coletes – e de que parte substancial do orçamento do fundo nacional de segurança deve ser alocada para o aperfeiçoamento da polícia científica. O modelo de perícia que salta do material produzido pela Senasp é avançado e, segundo concluiu a nota, o órgão dispõe de recursos financeiros e intelectuais para conduzir as perícias estaduais nesta jornada.

Um subproduto relevante da nota técnica é que ela pode ajudar a pensar em critérios e pré-condições para que os órgãos de perícia estaduais possam receber recursos do Fundo Nacional ou do Pronasci. Estes critérios devem estimular o avanço das orga-

(...) o papel da Senasp não deve ser o de ser um banco para repasse de recursos federais aos estados, mas principalmente o de identificar, avaliar e disseminar melhores práticas em toda a esfera policial.

nizações periciais na direção almejada pela Senasp.

Abaixo são elencados alguns dos critérios ilustrativos, relacionados aos grandes itens abordados no diagnóstico, que foram apontados pela nota técnica. Assim, por exemplo, só estariam aptos a receber recursos federais órgãos de perícia que:

- 1) Sejam unidades de custo independentes na estrutura da SSP, separadas da Polícia Civil;
- 2) Tenham um plano de carreira para os profissionais da área;
- 3) Estabeleçam uma rotina, baixada em resolução secretarial, de análise periódica dos indicadores de produtividade da área;
- 4) Estabeleçam um sistema de revisão e controle de qualidade dos laudos produzidos, ainda que de forma amostral;
- 5) Tenham procedimentos operacionais padronizados pelo menos para as atividades básicas.

A lista de pré-requisitos pode se estender indefinidamente e a nota não pretende ser exaustiva. A intenção é apenas apontar que o material e a experiência dos consultores podem ser aproveitados para a confecção destes pré-requisitos.

Ao fim, a nota técnica traz uma seção sobre os temas prioritários para contribuição da Senasp nessa temática. Nesse sentido, a nota afirma que o papel da Senasp não deve ser o de ser um banco para repasse de recursos federais aos estados, mas principalmente o de identificar, avaliar e disseminar melhores práticas em toda a esfera policial. Pela autonomia federalista, a Senasp tampouco pode impor um organograma específico às perícias es-

Os três temas de maior demanda de capacitação por quantidade de UF

	Criminalística		Medicina Legal		Laboratório Autônomo		Laboratório de DNA Autônomo		Identificação	
	Curso	Frequência	Curso	Frequência	Curso	Frequência	Curso	Frequência	Curso	Frequência
1º lugar	Perícia em Locais de Crime	23	Perícia Necroscópica	20	Toxicologia Forense	6	Genética forense	5	Pesquisa Papi-loscópica em Locais de Crime	22
2º lugar	Perícias de Informática	13	Sexologia Forense	20	Genética Forense	6	Estatística aplicada à genética forense	2	Perícias Necro-papiloscópicas	21
3º lugar	Acidentes de Trânsito	12	Antropologia Forense	17	Química Forense	3	Atualização PCR tempo real	2	AFIS	20

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

taduais, impor um plano de carreira para os profissionais ou aumentar salários, embora possa criar incentivos para que os estados caminhem numa determinada direção. Existem, todavia tarefas que nenhum estado isoladamente teria condições de fazer pois exigem sobretudo coordenação nacional.

Foram identificados na nota técnica pelo menos quatro grandes temas onde o protagonismo da Senasp seria fundamental:

- 1) Ampliação da oferta de cursos de capacitação nos diversos ramos da perícia forense, seja através do EAD ou mediante cursos presenciais, quando a especificidade da matéria exigir; A tabela seguinte, extraída dos questionários, dá uma direção por onde começar.
- 2) Identificação, avaliação, desenvolvimento e disseminação (financiada) dos melhores sistemas informatizados para perícia (ou administrativos) para todos os estados.

- 3) Identificação, avaliação, desenvolvimento e disseminação dos melhores Procedimentos Operacionais Padrão (Pops) para todos os estados.
- 4) Patrocinar um estudo para a elaboração de uma Lei Orgânica geral para as perícias, nos moldes das existentes para as Polícias Civil e Militar.

7. Pacto Federativo e financiamento da segurança pública no Brasil

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em uma parceria consolidada entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a Senasp, sempre

O formato institucional que resultou da Constituição de 1988 foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras.

trouxe dados sobre o total de recursos empregados pela União e pelos estados da federação na função orçamentária de segurança pública e defesa social. Essa sempre foi uma temática central para ambas as instituições no debate sobre os caminhos para a gestão eficiente e transparente da segurança pública e, por isso, foi também contemplada ao longo do período de execução do Termo de Parceria através dessa nota técnica, que retoma, inicialmente, uma discussão sobre o Pacto Federativo para analisar as estruturas de financiamento mobilizadas no campo da segurança pública no Brasil. Será analisado a seguir o caminho seguido por essa nota técnica na análise da temática.

O formato institucional que resultou da Constituição de 1988 foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Como resultado, o processo de descentralização das polí-

ticas sociais no Brasil foi caracterizado na primeira metade da década de 1990 como “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente”.

Somente a partir da segunda metade da década, durante o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, é que foi alterada a distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal para a provisão de serviços sociais. O resultado desse processo foi, a partir de quando o Governo Federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais, o fortalecimento do papel estratégico dos Municípios na oferta de serviços de Educação, Saúde e Assistência Social.

Além das áreas sociais, a Segurança Pública é um das áreas mais afetadas pela não regulamen-

(...) no plano legal e normativo, existe uma zona de sombra muito intensa em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas, abrindo margem para que as instituições indicadas no Artigo 144 da CF tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade.

tação do art. 23 da Constituição Federal (CF), que trata das atribuições concorrentes entre os entes. A proeminência dos Estados na elaboração, ou melhor, na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de indução e coordenação do Governo Federal estão em muito relacionadas a esse vácuo constitucional. Como agravante, o Congresso brasileiro também não regulamentou o parágrafo sétimo, do artigo 144, da CF, que dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas pela Carta Magna de prover segurança pública. A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional.

Segundo estudo publicado em 2011 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, esse quadro chama ainda mais atenção na medida em que, no plano legal e normativo, existe uma zona de sombra muito intensa em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas, abrindo margem para que as instituições indicadas no Artigo 144 da CF tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade.

Até por esta razão, a discussão sobre as possibilidades de um movimento coordenado dos diferentes entes da Federação na construção de uma política nacional de Segurança Pública implica

As dificuldades ainda existentes na padronização nas prestações de contas, ou ainda as lacunas e falhas de prestação, dificultam o controle de dados e avaliação dos resultados alcançados a partir dos recursos.

discutir financiamento das esferas. Hoje os Estados são responsáveis por boa parte do financiamento em Segurança Pública, mas nas últimas décadas o Governo Federal tem assumido diferentes ações programáticas, com repasses de recursos em volume expressivo para Estados e Municípios.

Vale destacar que os Municípios são entes federativos de muita expressão no tratamento da Segurança Pública, seja porque a literatura especializada tem demonstrado que as soluções de políticas públicas implicam ações locais, seja porque diversos Municípios começaram, mesmo sob efeito da acima destacada zona de sombra normativa, a se engajar nesta questão nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana e também guardas civis, comunitárias, entre outras.

A despeito dessas relações entre as três esferas, uma das questões de maior dificuldade hoje na análise de políticas de Segurança Pública é determinar bases de comparação entre Municípios e Estados, assim como entre programas e ações. As dificuldades ainda existentes na padronização

nas prestações de contas, ou ainda as lacunas e falhas de prestação, dificultam o controle de dados e avaliação dos resultados alcançados a partir dos recursos. Para o Governo Federal, que vem desde 2001 repassando recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, essa questão é extremamente relevante, pois o recurso tem atendido a diversos convênios municipais e estaduais e ainda é difícil saber com precisão como foi utilizado e em que resultou. Não há padrões contábeis e/ou indicadores de monitoramento e avaliação que possam auxiliar no debate acerca da qualidade do gasto público e de sua efetividade.

As recentes transformações na área da segurança pública provocaram, sem dúvida, o fortalecimento de um discurso político democrático que se tornou hegemônico e que gerou tensões nas formas auto-

A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis e, por vezes, até mesmo retrocessos. Sem reformas legislativas mais substantivas, os esforços tendem a dar conta de apenas parte dos problemas e os canais e espaços de coordenação e articulação correm o risco de se verem enfraquecidos.

ritárias de organização e execução de políticas públicas. Mas, paradoxalmente, esse mesmo discurso ainda não conseguiu viabilizar reformas estruturais mais significativas que transformem um modelo voltado para defesa do Estado em um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania.

A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis e, por vezes, até mesmo retrocessos. Sem reformas legislativas mais substantivas, os esforços tendem a dar conta de apenas parte dos problemas e os canais e espaços de coordenação e articulação correm o risco de se verem enfraquecidos.

Prova deste fato, é que o novo papel político do município na segurança pública parece estruturado tão somente no aumento dos recursos disponíveis pelo Fundo Nacional de Segurança Pública e pelo Pronasci, no âmbito Federal. Municípios que já tinham ações aumentaram seus gastos, mas não houve uma mudança estrutural, em termos sócio jurídicos, que modificasse o pacto federativo para incluir novas atribuições às cidades.

Apesar disso, contudo, o MJ vem atuando de forma expressiva em uma política alocativa que reforça a capacitação de profissionais da área, a revisão da forma de atuação das polícias e o seu reequipamento; a organização informacional dos entes federativos; e uma série de ações que buscam outro patamar de atuação das políticas estaduais e municipais de segurança pública. Isso sem contar nos esforços diretos, por meio das Polícias Federal e Rodoviária Federal, bem como a Força Nacional e o Sistema Penitenciário Federal.

(...) houve avanço significativo dos marcos políticos na definição do papel dos municípios na segurança. Mas ainda há muitas questões em aberto e esse papel só ficará claro quando pensado em conjunto com as outras esferas federativas, incluindo um debate sobre reformas dos padrões de policiamento e das instituições policiais.

A nota conclui que é possível ressaltar que houve avanço significativo dos marcos políticos na definição do papel dos municípios na segurança. Mas ainda há muitas questões em aberto e esse papel só ficará claro quando pensado em conjunto com as outras esferas federativas, incluindo um debate sobre reformas dos padrões de policiamento e das instituições policiais. Como dito no início, os municípios são as faces mais visíveis da segurança local, mas as polícias precisam assumir o território como peça-chave no planejamento operacional de suas ações, sob o risco de reificarem padrões pouco eficientes.

Para que seja possível ter-se a dimensão das ações implementadas localmente por meio dos repasses do Ministério é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes fede-

rativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do Sinesp.

Neste sentido seria interessante também que o Ministério da Justiça, a exemplo dos Ministérios da Educação, Saúde e Previdência, buscasse levantar informações acerca dos gastos da sociedade com Segurança Privada, um monitoramento de grande relevância para formulação de políticas públicas e tomada de decisão.

Com mais e melhores informações disponíveis será possível avaliar ações e entender quais são de fato as que contribuem para os objetivos de redução da violência e a melhoria dos direitos humanos. É evidente que este é um árduo e tortuoso processo, que ainda impacta até mesmo áreas com maior tradição na produção de informações como Saúde e Educação, mas que se não colocado como tarefa dos gestores públicos tende a enfraquecer propostas de mudanças mais amplas.

Nesse processo, o repertório de ações é grande e passa, por exemplo, pela padronização e inclusão de um dígito verificador que indique a fonte do recurso ou, mesmo, a inserção da descrição funcional-programática até o nível de projeto/atividade. A

(...) é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do SINESP.

boa notícia é que, se reformas institucionais são urgentes, esse é um desafio que pode, como se pôde constatar ao longo do relatório, ser dinamizado a partir de algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área.

O principal ganho dessa postura é, sem dúvida, a incorporação da transparência e da avaliação no ciclo das políticas públicas de segurança e, desse modo, dotando-as de maior eficiência democrática de prevenção da violência, do crime e na garantia de direitos da população brasileira.

8. Mecanismos de Controle

A temática dos mecanismos de controle no campo da segurança pública foi abordada pelo Termo de Parceria a partir da redação de três notas técnicas: sobre os Conselhos de Segurança Pública, sobre as Ouvidorias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social e sobre as Corregedorias dos órgãos de Segurança Pública.

Abaixo serão resumidas as atividades desenvolvidas em cada uma dessas temáticas, bem como alguns de suas principais conclusões.

CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: NOTAS PROVISÓRIAS DE UM CAMPO A SER EXPLORADO

A criação de conselhos relativos aos diferentes campos das políticas públicas vai ao encontro

e é a melhor expressão de três ideias complementares que ganham corpo nos anos 1980, são consagradas institucionalmente na Constituição de 1988 e se consolidam nos anos 1990 e na primeira década do século XXI. A primeira ideia refere-se à participação nos processos decisórios das políticas sociais, mediante a criação de instâncias em que agentes do Estado e da sociedade civil organizada dividissem assentos. A segunda ideia é de que tais instâncias deveriam ser expressão de demandas, percepções e valores de caráter local, o que traria para a cena decisória o homem comum e daria à municipalidade um protagonismo inédito na história política brasileira. Finalmente, ambas as ideias convergiriam para a expressão do que seria a “verdadeira” democracia, introduzindo componentes participativos no acanhado e elitista modelo representativo.

Como está fartamente registrado na literatura especializada, as ideias acima destacadas se atêm inicialmente ao que poderíamos chamar de campos clássicos das políticas sociais (saúde e educação) e para o objeto privilegiado de abordagem da assistência social (criança e adolescentes). Simultaneamente à criação de conselhos locais, estaduais e nacionais para cada um dos três campos de políticas sociais originalmente contemplados pela nova abordagem, destacam-se as experiências locais de orçamento participativo como novo arranjo de intervenção social nos processos de produção de políticas públicas.

Atualmente, o número de conselhos existentes no Brasil é enorme e cobre as mais variadas

áreas de atuação. Alguns têm caráter mais restrito e localizado do que o âmbito do município, configurando-se como instâncias locais. No outro extremo, há um sem número de conselhos nacionais. Em tese, as diferentes escalas de abrangência concorreriam para a construção de uma espécie de correia de articulações que iriam da base, na esfera local, ao plano nacional, influenciando nas políticas de diferentes instâncias do Estado. No que tange à sua natureza e mandato, os conselhos também são diversificados. Eles variam de meras instâncias de participação, com baixo acesso a esferas do poder (seria o caso, por exemplo, dos conselhos locais e comunitários), àqueles que se destinam à proposição de políticas públicas, passando, entre um e outro, por níveis diferenciados de capacidade de formulação e ingerência nas políticas setoriais.

Inicialmente restritos aos campos tradicionais (além dos mencionados, surgem conselhos ligados ao mundo do trabalho e da assistência social, por exemplo), o universo abarcado pelos conselhos vai pouco a pouco se alargando, enfeixando eixos temáticos, como meio ambiente, gestão local e desenvolvimento, e defesa de direitos de minorias, mulheres, negros, homossexuais, etc. Na verdade, esse é um processo que se dá de maneira relativamente rápida. Do ponto de vista do Estado, no espírito da municipalização das políticas públicas (outra “novidade” democratizante do último quarto do século passado no Brasil), são criados incentivos para a criação de conselhos municipais condicionando, em certos casos, o repasse de verbas federais a sua existência e funcionamento.

Ao que tudo indica o campo da segurança pública passou ao largo das primeiras ondas de surgimento de conselhos. Rigorosamente, é discutível até se já podemos considerá-lo um campo que conta com esse tipo de dispositivo em funcionamento em âmbito nacional.

Ao que tudo indica o campo da segurança pública passou ao largo das primeiras ondas de surgimento de conselhos. Rigorosamente, é discutível até se já podemos considerá-lo um campo que conta com esse tipo de dispositivo em funcionamento em âmbito nacional. Foi cumprido, até o presente momento, um longo e acidentado percurso através do qual chegamos, hoje, a um patamar em que já não há tantas resistências em tratar a segurança pública como um bem social e, conseqüentemente, como campo passível de ser enfeixado entre as áreas de políticas sociais. Ainda há resistências entre alguns gestores e segmentos profissionais para esse tipo de tratamento. Do mesmo modo, do lado da sociedade, causa estranhamento e resistências lidar com questões relativas ao crime, à violência e a ação policial, por exemplo, como problemas conexos aos direitos sociais. Sobre tudo o trato polícia/sociedade historicamente conturbado, é um impasse de difícil solução. Ainda assim, é possível dizer que nos últimos quinze anos alguns

esforços foram envidados para a consolidação desse tipo de abordagem para a segurança pública.

Para abordar esses novos Conselhos no campo da segurança pública, utilizamos como base o levantamento prévio realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em 2009 de 545 conselhos. Além de ser a fonte mais abrangente e confiável sobre os conselhos disponível em âmbito nacional, julgamos que seria interessante tornar nosso trabalho uma espécie de atualização do que fora realizado três anos atrás. Evidentemente, a escolha trazia, também, alguns problemas.

Embora para efeitos de atualização de informações em uma perspectiva diacrônica três anos seja um período bastante razoável, num universo em construção, difuso e parcamente institucionalizado esse período pode representar uma eternidade. A possibilidade de várias das informações estarem obsoletas e os contatos de que dispúnhamos não serem operativos era um fato com o qual já lidávamos no momento inicial do trabalho.

Dos 545 conselhos apurados pela Senasp, tentamos contato com 398. Cientes de que estaríamos

Temos um campo rarefeito, habitado por atores refratários ao estreitamento dos canais de diálogo e atravessado por hábitos e valores de um passado cada vez mais longínquo e defasado.

O salto da consolidação discursiva para a efetivação institucional é o grande desafio a ser vencido.

lidando, em muitos casos, com pessoas sem muita disponibilidade de tempo e com estrutura precária, procuramos elaborar um questionário curto pelo qual poderíamos estimar: grau de institucionalização do conselho; vínculos e padrões de interação com o poder público; perfil de composição e tipo de atuação. Já nas tentativas de fazer contato por telefone com as referências disponíveis na planilha da Senasp, uma boa parte do universo do trabalho anterior foi descartada. Resultados mais comuns: o contato não mais está vinculado ao conselho e não tem informações sobre novos titulares; o telefone não mais pertence ao contato; o número não existe ou ninguém atende; o contato não pode atender pede-se que o procure posteriormente, etc.

Uma parte expressiva dos números de telefone fixos, de celulares ou endereços de e-mails eram pessoais, de alguém ligado ao conselho quando do primeiro levantamento e, na maior parte das vezes, já sem qualquer vínculo com a instituição. Essas pessoas, em sua maioria, sequer foram encontradas e várias delas, quando localizadas, tinham pouco a ajudar no que toca a informações sobre o conselho. Esse filtro foi o principal responsável por chegarmos, ao fim, com a apuração de somente 62 conselhos, o que representa pouco mais de

10% do universo apurado em 2009 e em torno de 20% da listagem com que buscamos a atualização. Trata-se de um universo bastante reduzido, que não pode ser tratado nem como amostragem, nem como recorte expressivo do que existe hoje no campo. Deve ser encarado, portanto, como o resultado possível de um levantamento exploratório.

As conclusões mais gerais que podem ser tiradas da análise empreendida no âmbito desta nota técnica acabam endossando hipóteses que já formulávamos previamente sobre a temática. Temos um campo rarefeito, habitado por atores refratários ao estreitamento dos canais de diálogo e atravessado por hábitos e valores de um passado cada vez mais longínquo e defasado.

Se é dotado de um bom potencial para a articulação de demandas e atores, a “fórmula conselhistas” tem dificuldades inerentes ao próprio arranjo. Acrescente-se a isso o reconhecimento de que os traços centralistas e a escassa tradição associativa de nossa história republicana são menos fáceis de remoção do que se supunha algumas décadas atrás.

Os temas da modernização, qualificação e democratização do sistema de justiça criminal e do campo da segurança pública configuram, hoje, o discurso público sobre o tema dos Conselhos. O mesmo vale para o aprofundamento dos mecanismos de controle externo e participação social na elaboração de diretrizes, estratégias e políticas. Nesse caso, os conselhos comunitários, municipais e estaduais figuram como peças chave, bem como a CONASP, no plano federal. O salto da consolidação discursiva para a efetivação institucional é o grande desafio a ser vencido. Por ora, temos acumulado parcas e momentâneas realizações pontuais, entremeadas por fracassos desanimadores.

Ao abordamos os conselhos de segurança em perspectiva temos o benefício de discernir alguns fatores limitantes que não são exclusividade sua. Um deles diz respeito ao próprio modelo de participação via conselhos. Se é dotado de um bom potencial para a articulação de demandas e atores, a “fórmula conselhistas” tem dificuldades inerentes ao próprio arranjo. Acrescente-se a isso o reconhecimento de que os traços centralistas e a escassa tradição associativa de nossa história republicana são menos fáceis de remoção do que se supunha algumas décadas atrás. Estas são dificuldades enfrentadas pelas iniciativas associativas e focadas na difusão de conselhos nas mais variadas áreas das políticas sociais, mesmo por aquelas mais antigas e com maior histórico de mobilização. Feitas tais ressalvas, há elementos próprios da área da segurança pública que devem ser levados em conta.

Das mais tímidas às mais ousadas e consistentes tentativas de articulação de conselhos no campo da segurança pública, os poderes executivos – municipais, estaduais e federais – têm sido protagonistas solitários, no que tange ao poder público. Mesmo que tal tendência se estenda a outros campos, no caso da segurança ela tem efeitos desastrosos. Personagens importantes do sistema de justiça criminal e do aparato de garantia de direitos seguem à margem, ignorando tais instâncias e negando-se a conferir-lhe a legitimidade mediante seu engajamento e endosso. Como resultado, temos uma situação paradoxal.

De todas as instâncias do sistema de justiça criminal, são as polícias estaduais as principais fontes de problemas e de violações. São elas o alvo preferencial dos esforços reformadores e, por outro lado, as que manifestam suas resistências com agressões mais abertas à população em geral e às camadas sociais mais pobres, em particular. Dada a configuração atual, contudo, são essas mesmas instituições as mais instadas a participar dos conselhos e funcio-

nar como estuário de suas demandas. A abordagem de tal característica dos conselhos pelo lado positivo indicaria uma aproximação virtuosa entre polícias e população, concorrendo-se, assim, para a superação de histórica hostilidade recíproca. Os problemas começam a surgir, no entanto, quando lembramos que nessa aproximação, os representantes da sociedade civil são encarados muito mais como beneficiários dos serviços policiais, do que como atores politicamente relevantes para a definição do campo. Podem discutir, encaminhar demandas, informar, mas têm pouco espaço para interferir e supervisionar, o trabalho das polícias e demais instâncias do sistema. Esvazia-se, portanto, a dimensão realmente política que inspira a existência dos conselhos.

Como corolário do que foi posto anteriormente, os atores da sociedade civil compartilham os conselhos de segurança em condições assimétricas, com capacidade limitada, portanto, de atuação efetiva. Tal tendência é mais acentuada quanto mais circunscrita é a atuação dos conselhos. Isso porque a tendência é de que quanto mais radicado o conselho, mais individualizada é a participação nele e mais rarefeita a atuação de atores coletivos. Como síntese, temos um cenário de baixa institucionalidade, precárias condições estruturais, canais limitados de interlocução com uma variedade igualmente limitada de atores coletivos e governamentais. A proximidade e o espírito de cooperação polícia/sociedade, propugnados pelos principais instrumentos normativos forjados nos últimos anos têm predominado sobre o debate crítico, mas também eles são comprometidos pela assimetria entre os atores.

(...) temos um cenário de baixa institucionalidade, precárias condições estruturais, canais limitados de interlocução com uma variedade igualmente limitada de atores coletivos e governamentais.

As dificuldades servem para problematizar o arranjo, não para descartá-lo. Se a radicalização da democracia participativa não foi lograda pelos conselhos das mais diversas áreas, ainda assim temos um campo ampliado de discussões e diálogos que apontam para redefinição de atores e ampliação da esfera pública. Na segurança, temos um cenário ainda incipiente de participação, mas possibilidades bem mais amplas de diálogos do que aquelas de que dispúnhamos pouco mais de dez anos atrás. Dentre as ações para o seu fortalecimento, cabe a realização de outros esforços que somem conhecimento do campo e massa crítica para encorpá-lo.

PANORAMA DAS OUVIDORIAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL

As ouvidorias de polícia estaduais surgem a partir de meados dos anos 1990 como instituições com poderes ainda muito restritos, mas que deveriam trazer uma importante contribuição ao controle externo das polícias, por meio da participação da sociedade civil na defesa da cidadania, quando ameaçada pelo comportamento irregular ou ilegal de policiais. Passados quase vinte anos do seu surgimento, porém, essas instituições permanecem engessadas por uma legislação que restringe excessivamente a independência e a autonomia dos ouvidores, comprometendo sobremaneira o caráter externo do controle que eles deveriam exercer. Salvo poucas exceções, as ouvidorias de polícia brasileiras – algumas das quais denominam-se hoje ouvidorias de segurança pública e/ou de defesa

(...) a legitimidade da ouvidoria deriva da sua capacidade de dar resposta adequada aos denunciantes, no menor tempo possível, o que, por sua vez, depende da autoridade e dos recursos de que dispõe para induzir investigações eficazes e isentas por parte das corregedorias, já que não está dotada de poderes investigativos autônomos.

social – não vêm cumprindo minimamente o papel para o qual foram criadas. E, o que é pior, não se enxerga no horizonte, nem por parte das autoridades estaduais nem das federais, uma clara disposição de reverter esse quadro.

Destinada a receber denúncias dos cidadãos sobre a conduta de policiais, a encaminhar tais denúncias para investigação pelas corregedorias das polícias civis e militares, e a acompanhar os procedimentos de apuração até o desfecho, a legitimidade da ouvidoria deriva da sua capacidade de dar resposta adequada aos denunciantes, no menor tempo possível, o que, por sua vez, depende da autoridade e dos recursos de que dispõe para induzir investigações eficazes e isentas por parte das corregedorias, já que não está dotada de poderes investigativos autônomos. Esse modelo de controle externo, em

si mesmo muito restrito, vê-se ainda mais limitado pelo conservadorismo ou pela timidez dos governos estaduais e federal, que, salvo em poucos momentos, têm-se esquivado da árdua tarefa de reformar as polícias – elas próprias também engessadas num modelo falido, mas obstinadamente mantido no artigo 144 da Constituição Federal.

Ter ou não o poder de investigar por seus próprios meios é uma das diferenças mais importantes entre as entidades de controle externo em diferentes países, da qual depende o grau de autonomia do controle que exercem sobre a polícia. A investigação independente é uma prática que se vem disseminando em muitos países, sendo o melhor exemplo o do Police Ombudsman da Irlanda do Norte, talvez o órgão mais autônomo e mais poderoso de controle externo da polícia existente hoje no mundo. Tanto no Brasil como em outras nações, as instituições sem capacidade de investigar por conta própria têm poderes muito mais restritos, mesmo que estejam autorizadas, por exemplo, a solicitar documentos das polícias, a rever as investigações conduzidas pelos órgãos de controle interno e a recomendar novos rumos para os procedimentos e seu desfecho. Embora tais limitações sejam patentes no caso brasileiro e embora diversas avaliações sublinhem a necessidade de dotar as ouvidorias de algum poder investigativo autônomo, ainda que parcial, não parece haver condições políticas para isso, considerando que até o poder de investigação do Ministério Público é hoje abertamente questionado pelas corporações policiais.

Outra diferença importante entre os modelos de controle externo existentes no mundo reside no

(...) as ouvidorias têm ficado muito aquém das suas potencialidades enquanto instrumentos de defesa da cidadania e de indução de mudanças nas instituições policiais brasileiras.

foco ou no objetivo desse controle: enquanto algumas instituições trabalham sobretudo com queixas sobre condutas individuais de agentes, numa estratégia basicamente reativa, outras dedicam-se a avaliar políticas e procedimentos, visando não condutas isoladas, mas padrões de conduta irregular ou ilegal, numa perspectiva proativa e sistêmica. Há também as que conjugam as duas estratégias e tanto lidam com queixas individuais como se envolvem no monitoramento mais amplo do trabalho policial, com o propósito de recomendar alterações de rumo nas políticas de segurança em vigor. O modelo de ação sistêmica, por sua vez, pode incluir desde avaliação de técnicas e procedimentos específicos, sobretudo aqueles relacionados ao uso da força, até intervenção nas políticas de treinamento, planejamento e gerência. Há organismos que atuam de uma perspectiva ainda mais abrangente, discutindo a política de segurança como um todo e, em alguns casos de colegiados que representam a comunidade, tendo poder até mesmo de indicar os chefes de polícia.

O estudo realizado no âmbito desta nota técnica dá sequência a avaliações nacionais das ouvidorias de polícia que vêm sendo realizadas desde o início dos

anos 2000, em especial aos trabalhos de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003); Comparato (2005); SEDH (2008) e NEV (2008). Para atualizar as pesquisas anteriores e levantar outros dados relevantes, elaborou-se um questionário online e solicitou-se às 18 ouvidorias estaduais de polícia, de segurança pública ou de defesa social existentes no final de 2012 que fornecessem as informações requeridas. Todas as 18 deram retorno, o que possibilitou reunir, no início de 2013, os dados necessários para traçar um panorama abrangente da realidade atual dessas instituições.

É inegável que o surgimento das ouvidorias de polícia no Brasil, ocupando o vácuo deixado pela fraca atuação do Ministério Público como fiscalizador das atividades policiais, representou um marco na luta pelos direitos humanos e pela reforma das ins-

(...) uma linha de atuação voltada a fortalecer o controle da polícia no Brasil seria a de prover apoio financeiro, técnico e político para a superação ou minimização dos problemas hoje enfrentados pelas ouvidorias e também pelas corregedorias, de cuja eficiência depende, em última análise, a redução da impunidade para abusos perpetrados por policiais.

tuições brasileiras de segurança pública, herdadas da ditadura militar (1964-1985), para não dizer do regime escravocrata imperial (1808-1888). Ao longo dos quase 20 anos desde a criação da primeira ouvidoria, os esforços de alguns ouvidores e de seus funcionários – remando contra um oceano de pressões, resistências e dificuldades – possibilitaram que parte desses órgãos alcançasse um razoável grau de institucionalização, conseguisse operar com alguma autonomia e obtivesse alguns resultados importantes. Ressalte-se ainda o empenho de setores do governo federal em estimular o aperfeiçoamento das ouvidorias existentes e a criação de novas, seja pela instituição do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, no Ministério da Justiça, em 1999, seja, mais recentemente, por meio do Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário, desenvolvido de 2006 a 2008 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, em convênio com a União Europeia.

Mas, concluiu o estudo que as ouvidorias têm ficado muito aquém das suas potencialidades enquanto instrumentos de defesa da cidadania e de indução de mudanças nas instituições policiais brasileiras. Por um lado, isso deriva de carências e dificuldades que a maioria delas enfrenta no cotidiano, decorrentes, em grande medida, de lacunas na legislação, da falta de apoio político, por parte dos governos estaduais, a um controle externo mais efetivo e/ou da fraca mobilização da sociedade civil em torno do tema da reforma policial. Por outro, deve-se às próprias limitações do modelo que as atuais ouvidorias materializam, centrado sobretudo na recepção e no

encaminhamento de queixas, com baixa capacidade de influir nas condições que facilitam a ocorrência dos abusos e de atuar proativamente na prevenção.

Tomando-se como referência as ouvidorias mais independentes e atuantes, que mostram que é possível desempenhar-se melhor dentro do atual modelo, uma linha de atuação voltada a fortalecer o controle da polícia no Brasil seria a de prover apoio financeiro, técnico e político para a superação ou minimização dos problemas hoje enfrentados pelas ouvidorias e também pelas corregedorias, de cuja eficiência depende, em última análise, a redução da impunidade para abusos perpetrados por policiais. Em outras palavras, tratar-se-ia de melhorar as condições de atuação de ambos os controles, interno e externo, a fim de que o conjunto das ouvidorias pudesse exercer com mais efetividade o que já está previsto atualmente nas suas atribuições.

Por outro lado, avaliações feitas desde o início dos anos 2000 têm realçado os limites intrínsecos do modelo brasileiro de controle externo da polícia – um modelo essencialmente passivo e reativo, centrado na recepção e no encaminhamento de denúncias individuais, que pode funcionar bem em ambientes de baixa ocorrência de desvios, quando a punição das poucas “maças podres” adquire um caráter exemplar, mas que se mostra claramente insuficiente quando os abusos policiais são rotina, como ocorre em muitos estados brasileiros. Tal modelo se ajusta bem, ademais, a contextos em que a atuação das ouvidorias ou de órgãos similares apenas complementa o trabalho de outras poderosas instâncias de controle interno e externo das atividades policiais,

Dada a discricionariedade inerente à função policial, o monitoramento dos policiais no seu trabalho cotidiano constitui um desafio para todas as instituições de segurança pública do mundo.

como as corregedorias, os comandos das polícias, os governos, o Ministério Público, o Judiciário, o Legislativo, a sociedade civil e a mídia. Mas resulta visivelmente deficiente quando tais mecanismos são fracos, omissos, inoperantes ou pouco isentos; quando as próprias polícias têm baixa capacidade de investigar e solucionar delitos; quando as autoridades da área de segurança pública não demonstram grande empenho em reduzir a corrupção e a violência policiais; quando a sociedade civil e os meios de comunicação mobilizam-se pouco para a tarefa de controlar as polícias, ou mesmo apoiam abertamente sua atuação truculenta e ilegal.

Num tal quadro, o papel das ouvidorias torna-se crucial e não basta que elas se restrinjam a atuar como “call centers” ou “balcões de denúncias”. Parece evidente, pelo exposto neste e em outros estudos, a necessidade de ampliar as atribuições desses órgãos e dotá-los de instrumentos de controle que, sem prejuízo da luta contra a impunidade, permitam-lhes trabalhar também, e sobretudo, na prevenção – o que significa intervir nos contextos institucionais

e culturais que vêm eternizando nossa convivência com polícias violentas, corruptas e ineficazes. Não se trata obviamente de uma tarefa simples, realizável em curto prazo, nem de uma missão que as ouvidorias de polícia tenham condições de empreender sozinhas. Mas também é evidente que, se cabe ao controle externo contribuir para a modernização e democratização dos serviços de segurança pública, essa missão não pode jamais ser perdida de vista.

Tal como em estudos anteriores, neste também há motivos para uma conclusão otimista. O que não impede que se reconheça o trabalho desenvolvido por algumas ouvidorias e o empenho de diversas pessoas e instituições em fazê-las funcionar da melhor forma possível, nem implica uma cobrança utópica, irrealista, de algo inviável no contexto brasileiro atual. O que se pretendeu nesse estudo foi ressaltar, mais uma vez, não só os enormes desafios a serem enfrentados para que se possa efetivamente avançar no “processo civilizador” das polícias brasileiras, mas também as possibilidades, ainda pouco exploradas, de ampliação do papel da sociedade civil nesse processo, por meio de ouvidorias de polícia mais autônomas e proativas.

AS CORREGEDORIAS DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Esta nota técnica apresenta um diagnóstico sobre o cenário atual e o funcionamento das Corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil, cuja missão é exercer o controle interno das suas respectivas instituições. A princípio, suas funções

incluem um amplo leque de competências, dirigidas a garantir a legalidade e a eficácia das atuações dos membros das corporações, que podem ser resumidas da seguinte forma:

a) Função Disciplinar, que inclui a investigação e punição dos desvios de conduta dos agentes, mas também um trabalho preventivo para diminuir essas transgressões no futuro;

b) Controle de Qualidade, que se traduz em um trabalho correcional propriamente dito, que garanta a adequação técnica das ações dos profissionais de segurança e contempla também, de forma mais ampla, a promoção e melhora da qualidade do serviço oferecido pela instituição.

De fato, o controle das atividades dos agentes é imprescindível para evitar desvios de conduta e para garantir um policiamento eficaz. Dada a discricionariedade inerente à função policial, o monitoramento dos policiais no seu trabalho cotidiano constitui um desafio para todas as instituições de segurança pública do mundo.

(...) a ideia de controle não deve ser limitada à punição de irregularidades, mas deve incluir, entre outros elementos, a capacidade da sociedade de conhecer o funcionamento das instituições e de influenciar as políticas.

No Brasil, a noção de controle da atividade policial costuma ser entendida como a capacidade de coibir os abusos cometidos pela polícia, seja através da prevenção ou, mais comumente, da repressão. No entanto, a ideia de controle não deve ser limitada à punição de irregularidades, mas deve incluir, entre outros elementos, a capacidade da sociedade de conhecer o funcionamento das instituições e de influenciar as políticas.

A literatura existente no Brasil sobre as Corregedorias e o exercício do controle interno formal é escassa e, na maioria dos casos, limitada à esfera normativa e legal. Existem, entretanto, alguns estudos que abordam, direta ou indiretamente, o tema e que apontam sérias dificuldades no trabalho desenvolvido pelas corregedorias das corporações de segurança pública, quais sejam: a) falta de pessoal; b) escassa qualificação dos agentes; c) carência de estrutura física e material; d) baixo nível de autonomia frente a outros setores da instituição; e) falta de gratificação; e f) cultura punitiva em detrimento da preventiva.

Esta nota técnica pretende atualizar um panorama sobre as corregedorias no Brasil e se baseia em um questionário eletrônico formulado pela equipe de pesquisa e enviado em 2012 às corregedorias das seguintes instituições, em cada um dos estados da federação:

- a) Polícias Militares;
- b) Polícias Cíveis;
- c) Corpos de Bombeiros Militares;
- d) Polícia Federal;
- e) Polícia Rodoviária Federal.

Observe-se que no caso das instituições federais, como a PF e a PRF, foi contatada tanto a Corregedoria Geral quanto as Corregedorias das Superintendências regionais. O questionário foi acompanhado de um ofício solicitando cooperação e informando que a pesquisa era encomendada ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública e financiada pelo Ministério da Justiça.

Em um primeiro momento, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública mapeou junto ao Departamento de Pesquisa e Análise da Informação (Depaid) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça, bem como junto ao banco de dados de contatos online do Ministério da Justiça, todos os contatos de Corregedorias da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Corregedorias da Polícia Federal e Corregedorias da Polícia Rodoviária Federal. Esse levantamento inicial indicou a existência de 110 corregedorias em todo o Brasil.

O questionário eletrônico foi colocado em uma plataforma online. O link para acesso e a senha para preenchimento do formulário foram enviados por e-mail a todos os interlocutores identificados na primeira etapa. Contudo, a taxa de respostas foi muito baixa em um primeiro momento e, por isso, foram enviadas mensagens do próprio Depaid/Senasp com o objetivo de sublinhar a importância do preenchimento pelas instituições.

A partir dos questionários preenchidos, criou-se um banco de dados e optou-se por eliminar os formulários que tinham menos de 10% de respostas.

A própria dificuldade de levantamento das informações para a realização desta pesquisa é reveladora em relação ao contexto sobre o qual atuam essas instituições. Elas, de forma geral, não costumam se envolver com a produção, análise e divulgação de informações sobre o seu desempenho. Além disso, não primam pela transparência nem possuem o hábito de serem monitoradas por instituições externas.

O número final de corregedorias consideradas no estudo é de 46. Em outras palavras, a pesquisa conseguiu a resposta de pouco menos da metade dos órgãos identificados inicialmente. As informações alcançadas correspondem, sobretudo, às instituições civis. Há duas Corregedorias da Polícia Federal no Distrito Federal: uma é a Corregedoria Geral e outra a Corregedoria Regional. A taxa de resposta foi particularmente baixa nas corporações militares, tanto nas polícias militares quanto nos corpos de bombeiros.

Dada a baixa taxa de respostas obtidas ao questionário da pesquisa, as principais conclusões da nota técnica foram baseadas principalmente no levantamento realizado e, subsidiariamente,

no estudo de Cano & Duarte (2011). Se o primeiro é mais atualizado, o segundo contou com um número maior de instituições respondentes e com o complemento da pesquisa qualitativa. Além disso, se o levantamento atual obteve mais sucesso junto a instituições civis, o da pesquisa anterior obteve maior eco justamente nas instituições militares, em função do apoio da PMMG, o que aumenta a complementaridade entre ambas.

Tal como constatado em estudos anteriores, as corregedorias das instituições de segurança pública brasileiras apresentam grandes desafios a serem superados. A própria dificuldade de levantamento das informações para a realização desta pesquisa é reveladora em relação ao contexto sobre o qual atuam essas instituições. Elas, de forma geral, não costumam se envolver com a produção, análise e divulgação de informações sobre o seu desempenho. Além disso, não primam pela transparência nem possuem o hábito de serem monitoradas por instituições externas.

São diversos os fatores que contribuem para o enfraquecimento da função correcional: a) o parco efetivo; b) baixa qualificação dos agentes e ausência de formação específica; c) carência de infraestrutura física e material, incluindo a falta de um prédio próprio; d) falta de orçamento próprio; e) dependência da linha de comando das corporações; f) falta de gratificações específicas aos membros das corregedorias; g) forte cultura punitiva, em detrimento de uma cultura preventiva e voltada a melhorar a qualidade do serviço; h) baixo investimento em atividades de inteligência.

O trabalho disciplinar segue o padrão do sistema de justiça criminal, sob um modelo inquisitorial, cartorário e burocrático, no qual a prevenção é posta em segundo plano.

O número de integrantes das corregedorias é baixo, particularmente nas corporações militares, com percentuais de menos de 1% do total dos efetivos da corporação dedicados às ações correccionais. Por outro lado, a produtividade das corregedorias em termos processuais é também baixa, com uma média de 9,4 procedimentos concluídos por agente da corregedoria e ano. Nesse caso, a produtividade das corporações militares é mais elevada, com valores próximos a 25. Adicionalmente,

o número de punições aplicadas é também baixo, com uma média geral de 88 por ano.

De forma geral, o foco das corregedorias é a atividade de apuração e repressão dos delitos, sendo dada pouca ou nenhuma atenção às ações preventivas e de melhora da qualidade do serviço. No entanto, muitos órgãos correccionais mal conseguem desempenhar sua função disciplinar como consequência dos seus recursos limitados e diversos outros obstáculos, como a falta de investimento em inteligência. O trabalho disciplinar segue o padrão do sistema de justiça criminal, sob um modelo inquisitorial, cartorário e burocrático, no qual a prevenção é posta em segundo plano. Em suma, o investimento na função correccional nas instituições de segurança pública no Brasil é ainda muito modesto em termos quantitativos e qualitativos e os órgãos correccionais precisam ainda se constituir como dinamizadores efetivos na prevenção dos desvios e na melhora da qualidade do serviço.

META 5

SISTEMATIZAÇÃO DE PRÁTICAS E PARÂMETROS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Essa meta contemplava a execução de quatro atividades diferenciadas: 1) mapeamento dos conteúdos ensinados nas academias de polícia; 2) mapeamento das condições atuais e consequente formulação de indicadores de monitoramento e avaliação para os Gabinetes de Gestão Integrada; 3) mapeamento das condições atuais e consequente formulação de indicadores de monitoramento e avaliação para os Observatórios de Segurança Pública; 4) mapeamento das atividades de investigação policial no Brasil, através da realização de uma Pesquisa Nacional sobre Resolução de Homicídios.

Ao longo da execução do Termo de Parceria, no entanto, esses quatro estudos foram condensados em três: um sobre as academias de polícia, outro sobre a avaliação e constituição de indicadores de monitoramento e avaliação para as atividades do GGI e Observatório de Segurança Pública e um que contemplaria a

realização de grupos focais com o objetivo de se mapear as principais boas práticas e os principais entraves hoje existentes à investigação dos homicídios no Brasil.

A concentração do levantamento sobre os Gabinetes de Gestão Integrada e sobre os Observatórios de Segurança Pública em um único estudo foi impulsionada pela constatação de que, em regra, os observatórios são instituídos juntamente aos GGIs em um desdobramento quase natural dos Gabinetes e, por isso, uma pesquisa que tratasse dessas duas instâncias como fenômenos diferenciados não seria capaz de produzir um retrato globalizante sobre a forma como as políticas de segurança pública são geridas e acompanhadas em âmbito estadual e municipal.

Os itens a seguir apresentam uma descrição detalhada do que foi realizado no âmbito de cada um desses produtos ao longo do período de execução do Termo de Parceria.

MAPEAR E CONSTRUIR INDICADORES E PARÂMETROS DE ATUAÇÃO DOS GABINETES DE GESTÃO INTEGRADAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS FINANCIADOS PELA SENASP E MAPEAR EXPERIÊNCIAS E PRODUTOS DOS OBSERVATÓRIOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS FINANCIADOS PELA SENASP

O objetivo deste estudo foi o de buscar compreender quais são os caminhos que levam à institucionalização dos Gabinetes de Gestão Integrada (estaduais ou municipais) enquanto arranjo organizacional destinado a viabilizar o planejamento de ações integradas de segurança pública, assim como o seu monitoramento e avaliação.

Os Gabinetes de Gestão Integrada foram criados no bojo do II Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), entre 2003 e 2006, tendo sido implantados nos estados brasileiros durante o processo de institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), uma vez que este arranjo organizacional seria uma das engenharias institucionais que viabilizaria a maior articulação entre as distintas instituições do sistema de segurança pública e justiça criminal que atuam em âmbito municipal. Logo, o GGI viabilizaria a reunião mensal das seguintes instituições: Guarda Municipal e Conselho Comunitário de Segurança Pública (quando esses existirem), polícias (Militar e Civil); Defensoria Pública; Ministério Público; Judiciário; Sistema Prisional e Sistema destinado à execução de Medidas Socioeducativas. A proposta era que

essas instâncias se reunissem uma vez por mês para a discussão dos principais problemas de segurança e ordem pública da localidade, delineamento de ações de prevenção e repressão ao crime, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados com as ações desenvolvidas.

Apesar de essa ação estar prevista no âmbito do II PNSP, foi apenas em 2008 que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) instituiu uma linha de financiamento específica para que os estados e os municípios pudessem viabilizar a criação de instâncias de gestão dessa natureza no âmbito local. Entre os anos de 2008 e 2010, 104 Gabinetes de Gestão Integrada Municipal foram instituídos a partir desta linha de financiamento, sendo 53 em 2008, 23 em 2009 e 28 em 2010.

Contudo, até o momento, poucas foram as pesquisas que se destinam a avaliar quais são as atividades realizadas pelo GGI na atualidade. Mais raras ainda são as análises que se destinam a descrever o cenário atual dessas instâncias em termos de regras, ações e recursos que elas manejam e, especialmente, do ponto de vista de sua institucionalização enquanto instância de gestão. Essa é a lacuna na qual se insere o levantamento realizado no âmbito deste estudo.

Para tanto, em um primeiro momento, foram mapeadas junto ao Departamento de Pesquisa e Análise da Informação (Depaid) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça (MJ), todas as experiências que receberam algum tipo de financiamento ou algum tipo de aporte institucional para a constituição de Gabinetes de

Gestão Integrada (GGI). Esse levantamento inicial indicou a existência de 131 GGIs, sejam eles municipais ou estaduais espelhados por toda a federação.

Do total de experiências mapeadas nesse primeiro contato com o Ministério da Justiça, 11,5% eram GGIs municipais concentrados na capital dos estados, 20,6% eram GGIs estaduais, e 67,9% eram GGIs municipais espalhados pelo interior do estado. Ou seja, a maioria das experiências financiadas pelo Ministério da Justiça concentra-se nas cidades do interior do país.

O segundo objetivo deste estudo foi o de verificar o grau de institucionalidade dos GGIs e, dessa maneira, apontar que fatores parecem contribuir ou inviabilizar o funcionamento dessa instância ao longo de tempo. Uma análise dessa natureza é importante por identificar que pontos devem ser reforçados pelo Depaid, Senasp e MJ para que os GGIs possam, de fato, se constituir em uma instância de análise dos problemas de ordem e segurança pública da localidade e, ainda, de planejamento e avaliação de ações integradas que tenham como objetivo a prevenção e a repressão ao crime.

Nesse sentido, foram enviados questionários online a todos os 131 GGIs mapeados na primeira fase da pesquisa. Além disso, foram enviados e-mails do próprio Depaid, Senasp e MJ com o objetivo de reforçar a importância do preenchimento de tal instrumento, já que a análise final da base de dados passaria a condicionar o destino dos recursos para essa ação. Por fim, ligações do FBSP foram feitas a quase todos os GGIs mapeados com o objetivo de reforçar esses dois pontos. Em que pese o uso des-

as distintas metodologias, a taxa de resposta foi de 40%, já que dos 131 questionários enviados, apenas 58 retornaram preenchidos no todo ou em parte.

Nesse sentido, para a análise do processo de institucionalização, o estudo foi dividido em oito seções. A primeira aborda o processo de constituição dos GGIs, destacando quando essa instância foi criada e quais foram os instrumentos normativos que orientaram esse processo. A segunda seção analisa a estrutura física do GGI, em uma tentativa de identificar quais são os equipamentos disponíveis para que essa instância seja capaz de realizar as atribuições previstas nos decretos de criação e regimentos internos. A terceira seção aborda os recursos humanos empregados de maneira exclusiva nos GGIs, procurando identificar, inclusive, os principais incentivos recebidos pelos atores para compor essa instância.

Em seguida, as instâncias específicas do GGI são abordadas de acordo com o seu funcionamento. Assim, a quarta seção aborda o processo de constituição e funcionamento do pleno, a quinta seção a rotina dos observatórios de segurança pú-

(...) a primeira barreira a ser superada para que a institucionalização do GGI enquanto esfera de gestão integrada possa se efetivar é a capacidade dessa agência sobreviver para além dos recursos federais.

blica, enquanto a sexta seção procura descrever o cotidiano do sistema de videomonitoramento. Já a última seção procura identificar tanto os avanços gerados pelo GGI em termos de gestão de políticas de segurança pública como ainda os principais desafios a serem superados para que esse órgão possa efetivamente desempenhar a sua função.

O estudo destaca que a primeira barreira a ser superada para que a institucionalização do GGI enquanto esfera de gestão integrada possa se efetivar é a capacidade dessa agência sobreviver para além dos recursos federais. Interessante destacar que, quando os respondentes são indagados quanto às maiores dificuldades enfrentadas pelo GGI, a que recebe maior percentual de menções é a insufici-

(...) não são raras as experiências de GGI que subsistem no tempo porque a maioria de seus funcionários são guardas municipais, o treinamento dos integrantes do pleno é dada pelos membros dessa organização e, ainda, ela é a responsável por coordenar todo o sistema de vídeo monitoramento que, por sua vez, alimenta as atividades do observatório de segurança pública.

ência de orçamento seguida da ausência de funcionários dedicados exclusivamente a essa esfera.

Por outro lado, a pesquisa constatou que, em algumas situações, em que pese a inexistência de um orçamento próprio, o GGI é capaz de se institucionalizar ao longo do tempo e, por isso, ser reconhecido como instância importante para o planejamento integrado de ações de segurança pública. Uma análise de quais variáveis poderiam explicar esse sucesso indica a importância dois fenômenos bem específicos: a apropriação dessa esfera pelas organizações responsáveis pelo provimento da segurança pública no âmbito local ou a capacidade dessa esfera em gerar bens públicos maiores que as reuniões do pleno.

O primeiro fenômeno pode ser descrito como o processo de colonização do GGI pela Guarda Municipal. Conforme observado, não são raras as experiências de GGI que subsistem no tempo porque a maioria de seus funcionários são guardas municipais, o treinamento dos integrantes do pleno é dada pelos membros dessa organização e, ainda, ela é a responsável por coordenar todo o sistema de vídeo monitoramento que, por sua vez, alimenta as atividades do observatório de segurança pública. Em um cenário como esse, o GGI apenas deixaria de existir se a GM deixasse de realizar tais funções.

A grande questão que se coloca é o significado do GGI em uma situação como essa. Isso porque se a ideia que sustenta a criação de uma agência como essa é a possibilidade de reunião, sem qualquer tipo de hierarquia, de todas as instituições que a compõe, o fato de a GM ter tamanho protagonismo na escolha dos funcionários que irão compor a secretaria,

(...) que uma parcela substantiva dos sistemas de videomonitoramento é coordenada pela Guarda Municipal, o que reforça novamente a ideia de que os GGIs estão sendo apropriados por essa instituição. O efeito perverso desse processo é a possibilidade de a ideia de gestão integrada ou de planejamento estratégico na seara de segurança pública terminar reduzida aos anseios, desejos e demandas de uma das instituições que deveria compor o GGI: a Guarda Municipal.

o observatório e o sistema de videomonitoramento, além de ser ela a responsável pela concessão dos cursos de qualificação, pode fazer com que os outros membros passem a entender o GGI como uma instância de articulação da Guarda Municipal com as demais instituições que têm como função o provimento da segurança pública. Com isso, a ideia de gestão integrada articulada por todas as instituições igualmente deixa de fazer qualquer sentido.

Já a hipótese de que o GGI é capaz de se institucionalizar se for capaz de prover bens públicos maiores que apenas as reuniões do pleno, é especialmente evidente quando se analisa a importân-

cia que os sistemas de videomonitoramento têm assumido. Para muitos entrevistados, a grande relevância do GGI é o fato de ele viabilizar a aquisição e o gerenciamento de câmeras de vigilância, as quais seriam as verdadeiras responsáveis pela redução do crime e da insegurança no âmbito local, muito mais do que as ações integradas que poderiam ser desenhadas nas reuniões do pleno e executadas pelos membros que o compõe. Exatamente por isso, quando perguntados sobre os problemas enfrentados pelo GGI no que diz respeito à sua institucionalização, 60% dos entrevistados responderam quantidade insuficiente de câmeras.

No entanto, um detalhe que não pode ser esquecido é o fato de que uma parcela substantiva dos sistemas de videomonitoramento é coordenada pela Guarda Municipal, o que reforça novamente a ideia de que os GGIs estão sendo apropriados por essa instituição. O efeito perverso desse processo é a possibilidade de a ideia de gestão integrada ou de planejamento estratégico na seara de segurança pública terminar reduzida aos anseios, desejos e demandas de uma das instituições que deveria compor o GGI: a Guarda Municipal.

MAPEAR AS ATIVIDADES DE INVESTIGAÇÃO POLICIAL NO BRASIL, ATRAVÉS DA REALIZAÇÃO DE UMA PESQUISA NACIONAL SOBRE RESOLUÇÃO DE HOMICÍDIOS

A definição temática deste relatório partiu, fundamentalmente, de uma discussão corrente no

âmbito da Senasp e do Ministério da Justiça sobre o fraco desempenho das polícias brasileiras no esclarecimento dos crimes de homicídios. Essa percepção é, ainda, embasada por diversos estudos que mostram diferentes taxas de esclarecimentos de crimes de homicídios em diferentes estados do país. Os motivos dessa variação de desempenho na investigação de homicídios ainda precisam ser esclarecidos. Os aspectos organizacionais podem contribuir para melhorar o desempenho. Em alguns estados, as investigações deixaram de ser conduzidas pelas delegacias circunscricionais e passaram a ser realizadas por delegacias especializadas.

A existência de uma polícia técnica bem estruturada, tanto em termos pessoais quanto em equipamentos, também pode ajudar a explicar esta variação. Entretanto, pesquisa realizada com agentes, delegados, peritos, aponta que boa parte do trabalho de perícia realizado no Distrito Federal está voltado para confirmar a materialidade do crime. Pouco trabalho pericial é dedicado à verificação efetiva da autoria do crime.

Outro aspecto que poderia explicar a variação refere-se à confiança que a população deposita na polícia. Sabemos que muitos homicídios resultam de conflitos intersubjetivos, entre pessoas conhecidas. São geralmente conflitos de conhecimento dos vizinhos, entre colegas de trabalhos, familiares ou frequentadores de bares e boates.

Para o esclarecimento de um homicídio, é importante considerar a qualidade das provas levantadas pelos policiais. Afinal de contas, a investigação criminal destina-se a subsidiar a denúncias feita

Sabe-se que a rapidez da investigação e a quantidade de investigadores e peritos encarregados de coletar provas e produzir evidências condicionam o fracasso ou sucesso da investigação. Portanto, o desempenho da polícia no esclarecimento de homicídios depende dos recursos humanos e materiais disponíveis para a investigação, bem como da forma como eles são empregados.

pelo Ministério Público. Nesse sentido, não basta que a investigação policial aponte a autoria e materialidade dos crimes. Ela também deve ser permitir apresentação de denúncias criminais.

Com base nesse contexto, fornecido por estudos precedentes e por um interesse central da Senasp na temática da resolução de homicídios, este levantamento foi estruturado em seis estados (Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Alagoas e Pará) e foi realizado em três etapas distintas. Numa primeira etapa, foram levantadas algumas estatísticas sobre o desempenho das polícias no Brasil e em outros países. Também foi realizada uma pesquisa bibliografia. A segunda etapa

da pesquisa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas sobre os limites e obstáculos a investigação dos homicídios. Para isso, foram entrevistadas lideranças policiais (delegados, agentes e peritos) consideradas como referência no tema no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal.

Na última etapa foi aplicada a técnica do grupo focal com grupos de delegados, agentes e peritos envolvidos com a investigação de homicídios nas cidades de Florianópolis, São Paulo, Goiânia, Luziânia, Maceió e Belém. Ao todo foram realizados 18 grupos focais. Se, por um lado, a técnica é criticada por fundamentar-se em interações não espontâneas, por outro, ganhou-se em relação à captação de processos e conteúdos cognitivos e emocionais dos participantes, que os discursos individuais não revelariam.

O relatório final do levantamento foi dividido em três capítulos. No primeiro, foi realizada uma análise sociológica dos principais aspectos da investigação criminal. O segundo capítulo trata dos fatores que afetam a investigação de homicídios de acordo com a literatura especializada. Finalmente, o último capítulo descreve os problemas da investigação de homicídios no Brasil.

Ao entrevistar policiais de 6 estados encarregados da investigação de homicídios, pôde-se inventariar as principais dificuldades desses profissionais para esclarecer estes crimes. Sabe-se que a rapidez da investigação e a quantidade de investigadores e peritos encarregados de coletar provas e produzir evidências condicionam o fracasso ou sucesso da investigação. Portanto, o desempenho da polícia no esclarecimento de homicídios depende dos recursos

humanos e materiais disponíveis para a investigação, bem com da forma como eles são empregados.

De forma geral, os policiais entrevistados apontaram a falta de pessoal para desempenhar as tarefas de investigação. Os policiais também destacaram a falta de treinamento dos profissionais encarregados de investigar homicídios. A estrutura dos órgãos de perícia também é precária. Falta pessoal, equipamento e laboratório.

Os estudos têm mostrado que boa parte do trabalho de investigação de homicídios consiste na busca e coleta de informações. Boa parte das informações que levam ao esclarecimento dos homicídios é fornecida pela população. Entretanto, a disposição em colaborar depende do grau de confiança na polícia e da segurança de não sofrer represálias por parte dos criminosos.

As entrevistas mostram as dificuldades de investigar homicídios relacionados ao tráfico de drogas. Dado o fraco desempenho das polícias para prender e processar adequadamente estes criminosos, a população das áreas mais afetadas por este tipo de crime (normalmente bairros de baixa renda, com precária infraestrutura urbana) sente-se insegura para colaborar com os investigadores.

Sabe-se também que as atividades relacionadas à investigação de homicídios exigem uma boa dose de coordenação entre investigadores, delegados, peritos, médicos legistas e promotores. Assim, algumas polícias introduziram reformas na sua estrutura de investigação para aumentar a rapidez da investigação e melhorar a instrução do processo criminal.

As entrevistas destacaram o baixo grau de coordenação das atividades executadas ao longo da investigação. Não raro, agentes e delegados não interagem no curso da investigação. O trabalho dos peritos acontece de forma desarticulada com as tarefas dos policiais. Os exames laboratoriais, quando existem, não chegam a tempo para ajudar nos trabalhos de investigação. Da mesma forma que a interação entre delegados e promotores é pequena, na maior parte dos casos.

Entretanto, a criação das Delegacias Especializadas para investigar homicídios foi apontada como uma solução para os problemas de estrutura e coordenação. De fato, estas unidades contam com maior número de policiais e apresentam uma divisão de trabalho capaz de otimizar os esforços

de coleta de informações. Além disso, estas delegacias possibilitam uma melhor coordenação das atividades de investigação, pois frequentemente dividem-se em equipes compostas por delegados e agentes, que realizam o trabalho conjuntamente. Muitas dessas equipes também contam com a participação de peritos capazes de levantar evidências no exame da cena do crime, simultaneamente com a coleta de informações por parte dos policiais. Os policiais entrevistados enfatizaram a necessidade da implantação dessas unidades especializadas nas áreas mais afetadas pelos homicídios. Os bons resultados obtidos por estas unidades especializadas em São Paulo, Alagoas e Santa Catarina permitiram aumentar a colaboração da população.



RELATÓRIO FINAL DE ATIVIDADES DO
TERMO DE PARCERIA Nº 752962/2010





FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA