

PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

AVALIAÇÕES, DIAGNÓSTICOS E
ANÁLISES DE AÇÕES, PROGRAMAS E
PROJETOS EM SEGURANÇA PÚBLICA

4

COLEÇÃO PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

Volume 4

**AVALIAÇÕES, DIAGNÓSTICOS E
ANÁLISES DE AÇÕES, PROGRAMAS E
PROJETOS EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**Brasília - DF
Ministério da Justiça
2014**

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretária Executiva

Márcia Pelegrini

Secretária Nacional de Segurança Pública

Regina Maria Filomena De Luca Miki

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

Isabel Seixas de Figueiredo

Diretora Nacional do Projeto BRA/04/029

Ângela Cristina Rodrigues

COLEÇÃO PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

Volume 4

**AVALIAÇÕES, DIAGNÓSTICOS E
ANÁLISES DE AÇÕES, PROGRAMAS E
PROJETOS EM SEGURANÇA PÚBLICA**

Organização:

Cristiane do Socorro Loureiro Lima;
Gustavo Camilo Baptista e Isabel Seixas de Figueiredo.

**Brasília - DF
Ministério da Justiça
2014**

2014 © Secretaria Nacional de Segurança Pública

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

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

Disponível em <http://portal.mj.gov.br>

ISBN: 978-85-85820-82-4

Tiragem: 2.000 exemplares

Impresso no Brasil

Coleção Pensando a Segurança Pública - Volume 4

Edição e Distribuição

Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública

Organização e Revisão:

Cristiane do Socorro Loureiro Lima, Gustavo Camilo Baptista e Isabel Seixas de Figueiredo

Equipe Responsável

Direção Geral:

Isabel Seixas de Figueiredo

Coordenação:

Gustavo Camilo Baptista e Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Consultoria:

André Zanetic, Jaqueline Muniz e Olaya Hanashiro

Equipe de Apoio:

Ana Carolina Cambeses Pareschi, Cíntia Liara Engel, Cristiane Torisu Ramos e Marina Rodrigues Fernandes de Sousa

363.2

A945d

Avaliações, diagnósticos e análises de ações, programas e projetos em segurança pública /organização: Cristiane do Socorro Loureiro Lima ... [et al.]. – Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014.

260 p. : il. color. – (Coleção Pensando a Segurança Pública ; v. 4)

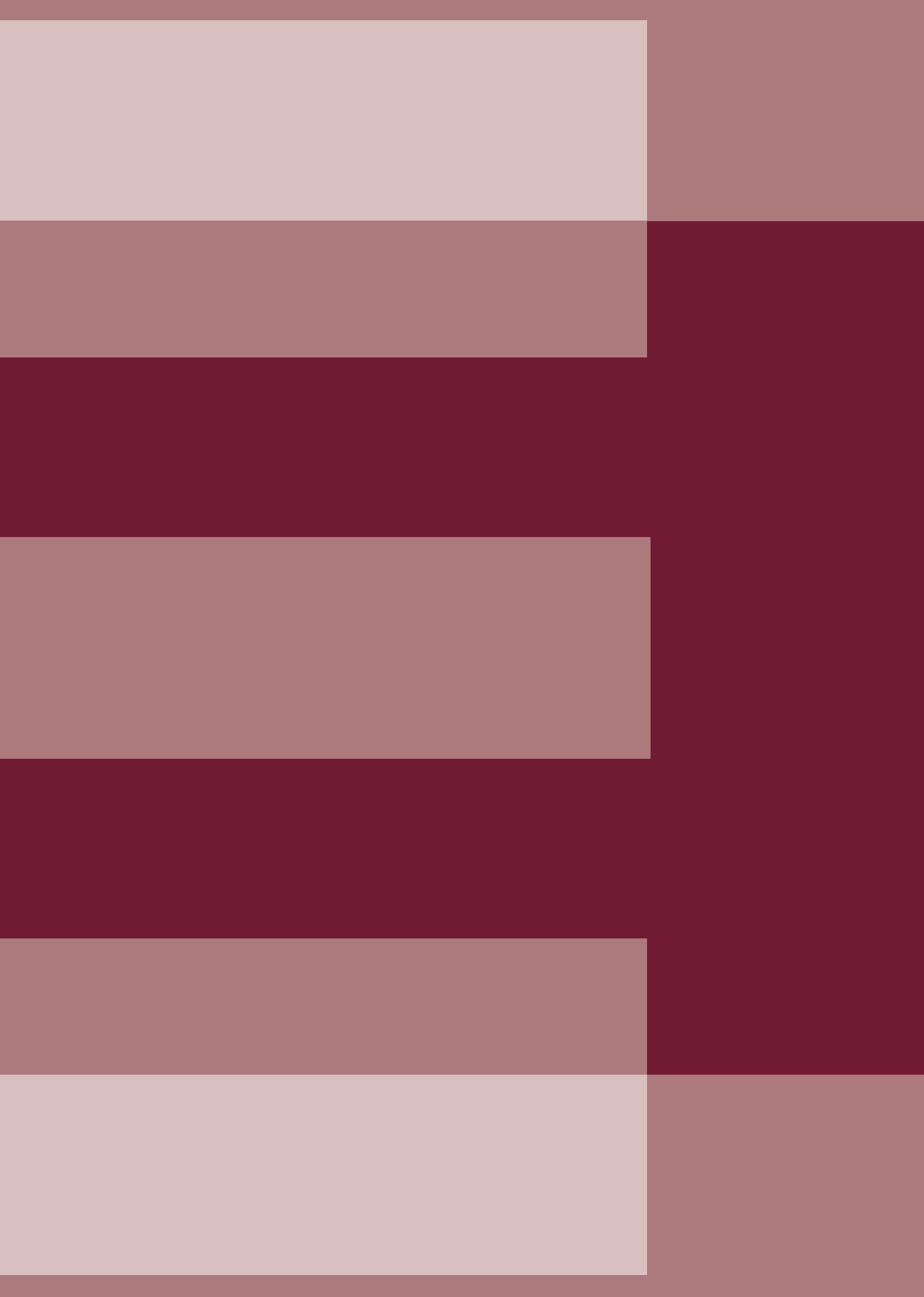
ISBN : 978-85-85820-82-4

1. Segurança pública, Brasil. 2. Política de segurança, Brasil. 3. Segurança pública, qualificação profissional, Brasil. 4. Violência, controle. I. Lima, Cristiane do Socorro Loureiro, org. II. Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

CDD

SUMÁRIO

Apresentação	07
1 - Fluxo das Armas sob a Custódia do estado: análise comparativa entre Campo Grande (MS), Recife (PE) e Campinas (SP)	09
2 - Fluxo de registro de mortes violentas em uma perspectiva comparada: Recife, João Pessoa e São Paulo	59
3 - Avaliação dos Homicídios na Área Metropolitana de Brasília	93
4 - Projetos PROTEJO e Mulheres da Paz: a percepção dos participantes em Minas Gerais e Rio de Janeiro	123
5 - PROTEJO e Mulheres da Paz: experiência de ação preventiva na Segurança Pública.	151
6 - Avaliação de resultados da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – Renaesp	187
7 - Cursos de Pós-Graduação em Segurança Pública e a construção da Renaesp como política pública: considerações sobre seus efeitos a partir de diferentes olhares	225



APRESENTAÇÃO

O Projeto “Pensando a Segurança Pública”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca estabelecer parcerias para realização de pesquisas aplicadas no campo da Segurança Pública e da Justiça Criminal. O Projeto, inspirado na metodologia da iniciativa “Pensando o Direito”, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, visa buscar mais informações sobre questões fundamentais para as ações da Senasp, auxiliando sua avaliação e fundamentando novos direcionamentos quando necessários.

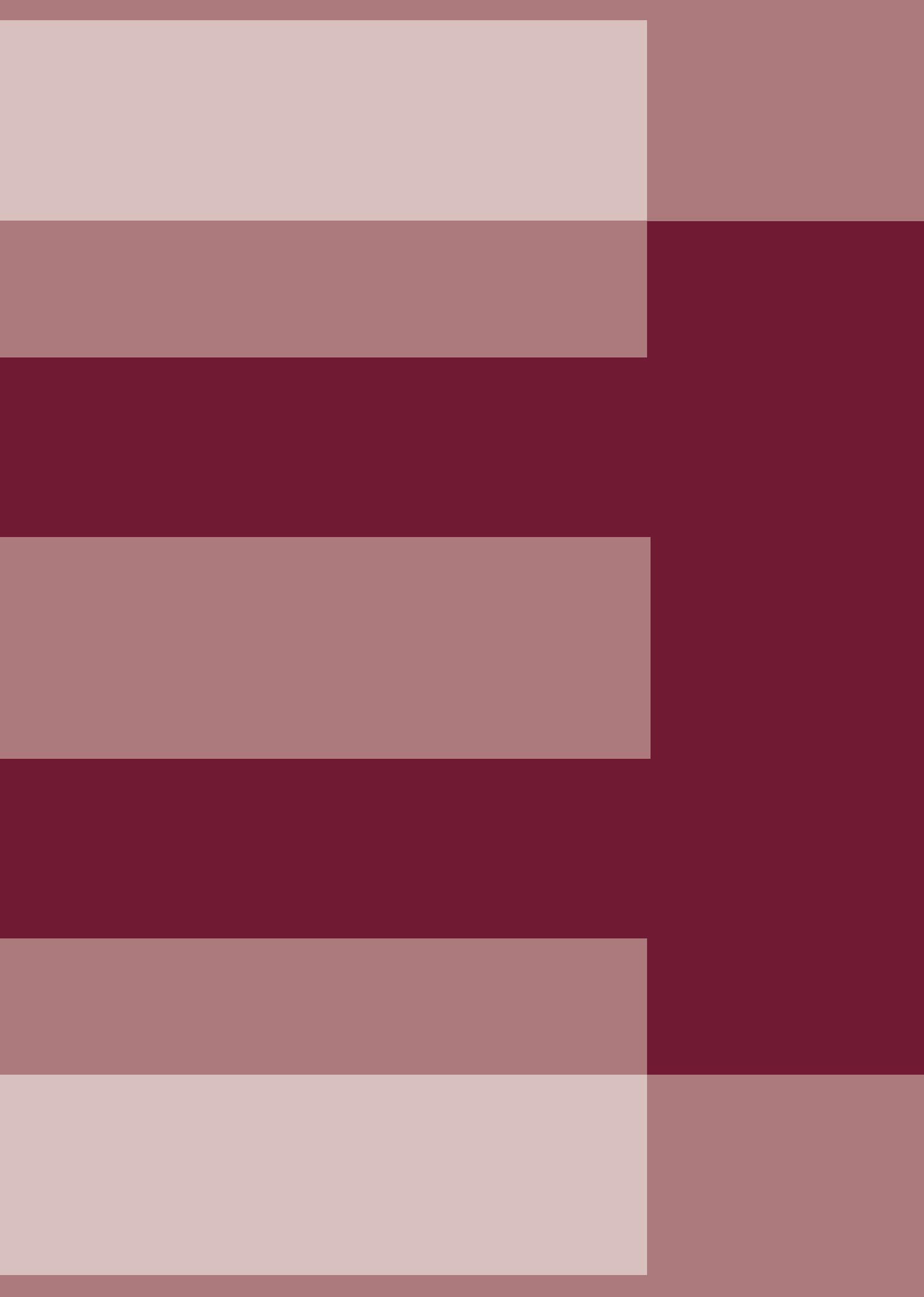
Esta publicação tem a finalidade de compartilhar os resultados alcançados na 2ª Edição do Projeto, pautando o debate sobre alguns temas centrais no âmbito da segurança pública. O quarto volume da Coleção Pensando a Segurança Pública apresenta os resultados das pesquisas relacionadas a avaliações, diagnósticos e análises de ações, programas e projetos em Segurança Pública.

O primeiro texto aborda o Fluxo das Armas sob a Custódia do Estado e traz uma análise comparativa entre Campo Grande, Recife e Campinas. O segundo texto mapeia fluxos de registro de mortes violentas, em uma perspectiva comparada, nas cidades de Recife, João Pessoa e São Paulo. Ainda sobre mortes violentas, o terceiro texto trata da Avaliação dos Homicídios na Área Metropolitana de Brasília. Os dois próximos textos avaliam os projetos PROTEJO e Mulheres da PAZ, iniciativas desenvolvidas pela Senasp com enfoque preventivo e de empoderamento de jovens e mulheres, respectivamente. Por fim, os dois últimos textos apresentam avaliações sobre a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), ação de fundamental importância para o acesso democrático à qualificação do profissional de segurança pública na interlocução com a comunidade acadêmica.

A Senasp agradece a cada uma das instituições parceiras e espera que esta publicação auxilie no aprofundamento do debate de um modelo de segurança pública mais eficiente e pautado pelo respeito aos Direitos Humanos.

Boa leitura!

Regina Maria Filomena De Luca Miki
Secretária Nacional de Segurança Pública



1

O FLUXO DAS ARMAS SOB A CUSTÓDIA DO ESTADO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CAMPO GRANDE (MS), RECIFE (PE) E CAMPINAS (SP)

Marcello Fragano Baird¹

INSTITUTO SOU DA PAZ²

RESUMO

Esta pesquisa analisa o fluxo das armas que se encontram em poder das instituições públicas brasileiras por terem sido apreendidas ou entregues por meio da Campanha Nacional do Desarmamento. Ao longo desses dois fluxos, as armas passam por diversas instituições, como as polícias, os fóruns e o Exército. Apesar de haver leis nacionais que regulamentam o caminho percorrido por essas armas, é possível identificar diferenças no funcionamento desses fluxos nos diversos estados da federação. Para mapear e compreender essas diferentes possibilidades, foram analisados os casos de três cidades em diferentes regiões brasileiras: Campo Grande (MS), Recife (PE) e Campinas (SP). Em cada localidade, buscou-se compreender o funcionamento desses fluxos e de seus regulamentos, bem como identificar falhas e práticas inovadoras nesse processo e nas condições de segurança para a custódia das armas, o que ensejou recomendações para o aprimoramento das políticas públicas de controle de armas. A análise evidenciou que o principal ponto de retenção das armas está no Poder Judiciário, por causa da morosidade dos processos judiciais, somada à prática de manter armazenadas as armas vinculadas a processos até sua conclusão. Falhas nos registros e controles das armas, bem como falta de segurança nos depósitos de armas das polícias e do Judiciário também são dificuldades recorrentes. Experiências exitosas também foram observadas, com destaque para o caso de Recife (PE), que estabeleceu inovadora política para o controle das armas sob custódia do Estado.

Palavras-chave: Controle de Armas; Apreensão de Armas; Entrega Voluntária de Armas; Cadeia de Custódia das Armas; Polícias; Poder Judiciário; Exército.

ABSTRACT

This research analyses the flow of the firearms under public custody that were seized or voluntarily delivered by the population through the National Disarmament Campaign. During these two flows, the firearms go through many institutions, such as the police, forums and the army. Despite the establishment of a national procedure under federal laws, it is possible to identify relevant differences among the subnational units. To map and understand these different possibilities, three cities in different Brazilian regions had their cases analyzed: Campo Grande (MS), Recife (PE) and Campinas (SP). In each city, this research sought to understand the operation of those flows and its regulations, as well as to identify failures and innovative practices on those processes and on the security conditions for the custody of the firearms. This process enabled recommendations for the improvement of public policies on firearms control. This analysis showed that the main firearms retaining point is the Judiciary because of the slowness of the lawsuits and the practice of maintaining the arms stored until proceedings' conclude. Failures on the firearms records and controls, as well as the lack of security at the police and Judiciary arms storages, are recurrent. Likewise, successful practices were observed, highlighting the case of Recife (PE), which established an innovative policy for the control of the firearms under state custody.

KEYWORDS: Firearms Control; Firearms Seizure; Voluntary Firearms Delivery; Firearms Custody Chain; Police; Judiciary; Army

¹ Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

² Coordenação da pesquisa: Theodomiro Dias Neto e Marcello Fragano Baird. Equipe de pesquisa: Carolina Ricardo, Bruno Langeani, Fernanda Barreto e Natália Pollachi.

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Este relatório condensa os resultados da pesquisa sobre controle de armas cujo objetivo foi analisar o fluxo das armas de fogo em poder das instituições públicas brasileiras, sejam elas do Poder Executivo, sejam do Poder Judiciário, nos municípios de Campo Grande (MS), Recife (PE) e Campinas (SP).

O fluxo das armas apreendidas e o fluxo das armas recolhidas envolvem diversas instituições públicas, como as Polícias Militar, Rodoviária Federal, Civil e Federal, o Poder Judiciário e o Exército. Isso significa que as armas percorrem um longo caminho no interior das instituições públicas brasileiras desde que são apreendidas ou entregues voluntariamente até sua destruição ou restituição ao proprietário.

Buscou-se compreender o funcionamento completo de dois fluxos: o das armas apreendidas e o das armas recolhidas. Para cada fluxo, mapeou-se o papel de cada instituição envolvida no processo, observando-se os regulamentos e as práticas relacionados ao controle e à custódia das armas. Assim, foi possível analisar os procedimentos para o controle das armas, como identificação e registro das mesmas, bem como a existência ou não de prazos para sua manutenção nessas instituições. Os locais de armazenamento das armas também foram vistoriados, de modo a avaliar suas condições de segurança.

A importância de analisar as armas sob custódia do Estado decorre, principalmente, da implementação do Estatuto do Desarmamento em 2003 e da realização da Campanha Nacional do Desarmamento, capitaneada pelo governo federal a partir de 2004. Com essas duas medidas, estima-se que o número de armas de fogo em circulação tenha sido reduzido significativamente, o que levou ao aumento do valor desses artefatos no mercado ilegal. Como consequência adicional, instituições que custodiam armas, como polícias e fóruns, passaram a ser mais visadas e a sofrer ataques de criminosos interessados em seus arsenais. Não à toa, casos de furtos e roubos a tribunais³, quartéis do Exército e delegacias da Polícia Civil têm sido comuns.

2. METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa foram combinadas diversas estratégias de coleta e análise de dados. No estágio inicial, as legislações nacional e estaduais sobre controle de armas foram coligidas, de modo a sistematizar as informações relativas aos dispositivos legais para a custódia e o encaminhamento das armas.

Com base nos regulamentos apurados, foram elaborados questionários específicos, que foram remetidos a cada instituição envolvida no fluxo das armas. Posteriormente, a pesquisa de campo nas três cidades permitiu a realização de entrevistas semiestruturadas e a visita aos locais de custódia das armas nas instituições.

³ Isso é especialmente preocupante no caso do Poder Judiciário. Relatório do Conselho Nacional de Justiça apontou que, entre 2004 e 2011, 3.266 armas foram roubadas ou furtadas de Fóruns de todo o país de um alarmante total de 755 mil armas (incluindo armas brancas e acessórios) sob a guarda de Tribunais.

Esta pesquisa também adotou metodologia complementar, que consistiu no rastreamento de 67 armas apreendidas. O objetivo foi aferir se o processo analisado condiz com o que determinam os regulamentos pertinentes, de modo a identificar falhas e boas práticas.

A escolha dos municípios de Campo Grande (MS), Recife (PE) e Campinas (SP) buscou contemplar a diversidade geográfica, bem como a pluralidade de políticas de controle de armas. Por conta das especificidades das localidades, não se buscou a comparação sistemática entre suas experiências. De todo modo, similaridades e, principalmente, diferenças foram ressaltadas ao longo do trabalho.

Para o mapeamento do fluxo das armas apreendidas, as seguintes instituições foram visitadas: a Polícia Militar e a Polícia Civil, que apreendem as armas; o Instituto de Criminalística, vinculado à Polícia Civil e responsável pela perícia das armas; o Fórum Central (ou órgãos específicos, como o Core-Niaf, da Polícia Civil, no caso de Recife), encarregado de armazenar as armas vinculadas a processos que aguardam destinação; o Exército, responsável pela destruição das armas. As Polícias Rodoviária e Federal também foram visitadas por fazerem parte do fluxo de armas recolhidas.

A próxima seção detalha o funcionamento geral dos dois fluxos de armas, porém, suprimiu-se da análise de cada cidade o fluxo das armas recolhidas. Além de conferir maior objetividade ao trabalho, essa escolha se justifica pela baixa complexidade do fluxo das armas recolhidas, que possui menos gargalos e menor variação entre as cidades.

3. OS FLUXOS DAS ARMAS APREENDIDAS E DAS ARMAS RECOLHIDAS

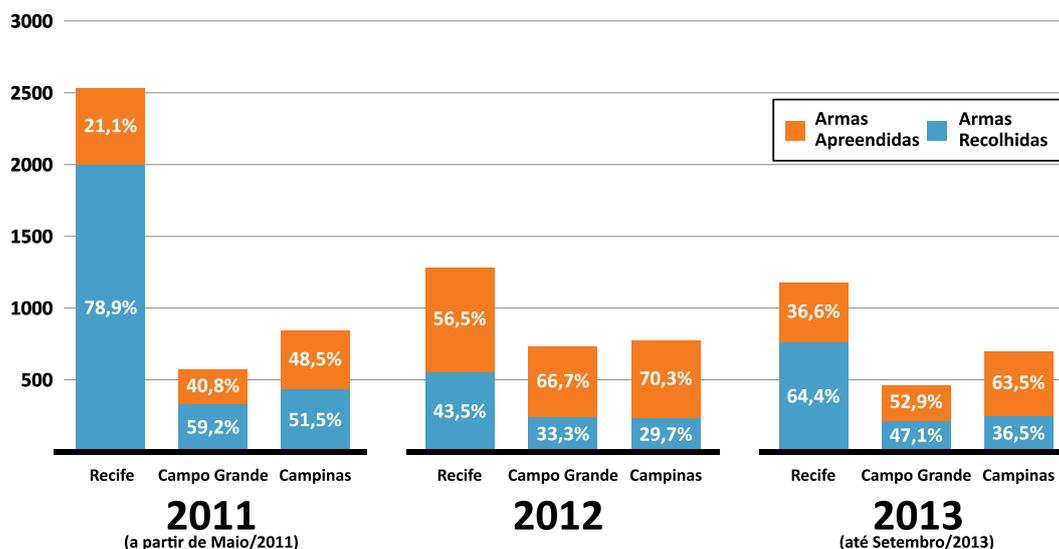
Há dois canais principais de retirada das armas de circulação e consequente transferência para a responsabilidade do Poder Público:

- armas apreendidas pelas polícias;
- armas entregues pela população na Campanha do Desarmamento.

O Gráfico 1 mostra a importância desses dois fluxos, pois além do volume significativo de armas retiradas de circulação, há períodos em que o número de armas entregues supera o de armas apreendidas e vice-versa, o que demonstra uma importante variação no predomínio entre os dois fluxos.

Esta pesquisa priorizou o fluxo das apreendidas, na medida em que essas armas percorrem caminho mais longo, passando, obrigatoriamente, por mais instituições até sua destinação, que será, na maioria das vezes, a destruição. Por ser mais complexo e longo, esse fluxo acaba sendo o mais frágil do ponto de vista institucional, com vários gargalos que podem redundar, por exemplo, no desvio de armas.

Gráfico 1: Armas apreendidas e armas recolhidas. Recife, Campo Grande e Campinas, 2011-2013



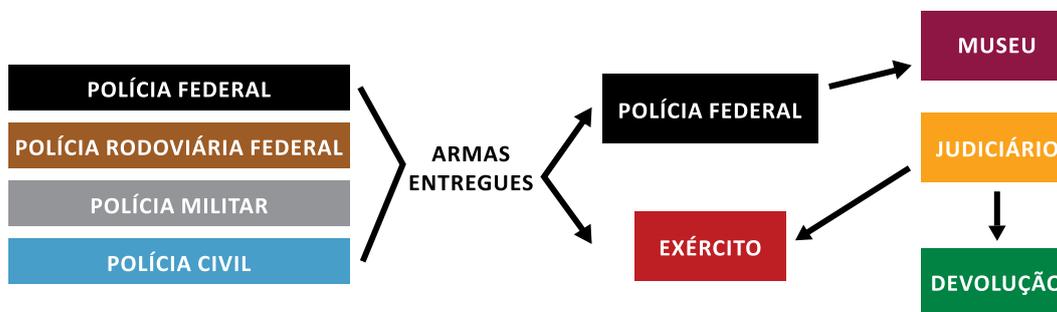
Fontes: Governos estaduais MS, PE, e SP e Ministério da Justiça. Elaboração Instituto Sou da Paz

3.1 FLUXO DAS ARMAS RECOLHIDAS NA CAMPANHA NACIONAL DO DESARMAMENTO

O fluxograma na Figura 1 trata, de maneira geral, das armas que as pessoas têm em casa e que entregam voluntariamente às instituições públicas. Nesse fluxo, as armas percorrem o mesmo caminho nas diferentes cidades, com variação apenas das instituições participantes do recolhimento dessas armas.

Dos municípios analisados nesta pesquisa, Campo Grande e Recife têm apenas postos das Polícias Federal e Rodoviária Federal para recebimento de armas voluntariamente entregues. Em Campinas, há maior variação, uma vez que a Polícia Militar e a Polícia Civil também funcionam como postos de coleta, embora a Polícia Rodoviária Federal, nesse caso, não tenha participação na campanha.

Figura 1: Fluxo das armas da Campanha Nacional do Desarmamento



Fonte: Elaboração Instituto Sou da Paz

Embora haja diversas instituições envolvidas no fluxo, a maioria das armas segue um caminho bastante curto, tendo como destino final a destruição realizada pelo Exército. Portanto, a arma entregue pelo cidadão a uma das instituições autorizadas a

recebê-la segue diretamente para destruição. Apenas em casos específicos, como armas de valor histórico, com brasão de órgão de segurança pública ou com algum registro de ocorrência, o fluxo se altera, sendo a arma encaminhada à Polícia Federal, que deverá tomar as devidas providências.

Há dois problemas principais identificados nas cidades pesquisadas em relação a esse fluxo. O primeiro refere-se ao acautelamento das armas, pois há locais em que as armas da instituição são guardadas junto com as armas recolhidas. O outro é o não-cumprimento de uma norma do Ministério da Justiça que determina que a arma seja pré-destruída no ato do recolhimento, preferencialmente diante da pessoa que a entrega. No entanto, muitas vezes isso não ocorre, pois as instituições não dispõem de equipamentos para proceder à pré-destruição.

3.2 FLUXO DAS ARMAS APREENDIDAS

A Figura 2 apresenta uma matriz básica do fluxo das armas apreendidas e identifica as instituições públicas pelas quais elas passam.

Figura 2: Fluxo das armas apreendidas



Fonte: Elaboração Instituto Sou da Paz

No fluxo das armas apreendidas, as instituições centrais pelas quais as armas passam são a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Instituto de Criminalística, o Poder Judiciário e o Exército. Assim, o caminho percorrido pelas armas é bastante longo, de modo que cinco instituições permanecem, em algum momento, com as armas sob sua custódia.

A questão inicial consiste em compreender como as armas que estão em circulação nas ruas são apreendidas e entram no fluxograma representado na Figura 2. As armas envolvidas em crimes podem ser apreendidas de algumas maneiras: por meio de investigações, por meio de abordagem nas ruas e atendimento a ocorrências. Na maioria das vezes o maior volume de apreensões é realizado pela Polícia Militar devido à sua atribuição constitucional⁴ de fazer o policiamento ostensivo nas ruas.

Uma vez apreendidas, as armas são imediatamente encaminhadas à próxima etapa do fluxo, que são as delegacias da Polícia Civil. Há um documento que trata da entrega da arma pela Polícia Militar à Polícia Civil: o Auto de Exibição e Apreensão⁵. Trata-se de formulário da própria Polícia Judiciária que oficializa a transferência da responsabilidade

4 O parágrafo 5º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 determina que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”.

5 Formalmente, a Polícia Militar não apreende arma, sendo sua responsabilidade apenas a captação da mesma no local do crime e seu transporte até a delegacia. A rigor, a apreensão apenas ocorre mediante o Auto de Exibição e Apreensão.

pela guarda da arma. Vale destacar que a PM (Polícia Militar) também fica com uma cópia do Auto.

A Polícia Civil, com vistas a apurar e coletar mais provas relativas às infrações penais ligadas às armas apreendidas⁶, remete-as, geralmente num curto espaço de tempo, ao Instituto de Criminalística para que sejam periciadas.

A perícia criminal visa à elucidação dos crimes praticados com essas armas. Os peritos realizam três testes básicos: identificação de armas e projéteis, recenticidade de disparos⁷ e teste de eficácia, também conhecido como teste de potencialidade lesiva. Complementarmente, um exame mais complexo pode ser realizado na arma, geralmente em casos de homicídio. Trata-se do confronto balístico⁸. Feita a perícia, um laudo é produzido e encaminhado, com a arma, à delegacia de origem⁹. O delegado de Polícia Civil, de posse desse laudo, encaminha a arma e o inquérito relativo ao crime cometido ao fórum da cidade.

No que se refere ao tempo em que as armas permanecem na Polícia Civil e no Instituto de Criminalística, o Código de Processo Penal estabelece prazos para as duas instituições. O Código prevê 10 dias de prazo para o término do inquérito se houver preso em flagrante e 30 dias para os demais casos. Em relação à perícia, o prazo é de 10 dias¹⁰.

Assim, o Código de Processo Penal estabelece um prazo curto para os processos relacionados às armas nessas duas instituições, apesar de também prever a prorrogação dos prazos relacionados aos inquéritos e às perícias. De todo modo, concluído o inquérito, a arma apreendida no crime costuma acompanhar os autos rumo ao Poder Judiciário¹¹. É nesse sentido que, via de regra, as armas seguem para o próximo ponto do fluxo de maneira relativamente célere. Não obstante, há graves exceções a essa regra. Da mesma forma, os Institutos de Criminalística também têm a prerrogativa de dilatar os prazos referentes aos exames periciais, especialmente quando se trata do teste de confronto balístico, que é mais complexo.

A chegada ao fórum representa o momento em que as armas deixam as instituições ligadas ao Poder Executivo e passam ao Poder Judiciário. Um aspecto digno de nota é que, até o momento, apenas o Poder Público estadual está em cena. As Polícias Militar, Civil e o Instituto de Criminalística são ligados ao governo do estado, enquanto os fóruns vinculam-se ao Poder Judiciário estadual.

De maneira geral, até esse momento há condições de o processo fluir rapidamente, caso não haja obstáculo ao caminho da arma apreendida. No Judiciário, no entanto, a arma costuma permanecer por mais tempo, na medida em que os juízes não costumam

6 O parágrafo 4º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 estipula que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

7 Esse teste visa descobrir se houve disparos recentes com determinada arma, o que poderá ensejar novas apurações para investigar a participação dessa arma ou do indiciado em outros crimes.

8 Este exame visa confirmar se um projétil retirado de local de crime foi disparado por uma determinada arma.

9 Existe a possibilidade de o laudo da arma periciada ser encaminhado diretamente ao próximo estágio do fluxo, o Judiciário. O delegado da Polícia Civil, ao iniciar o inquérito sobre o crime, pode concluí-lo antes de o laudo da arma voltar do Instituto de Criminalística. Nesse caso, o IC pode encaminhar a arma ao Judiciário, de modo que o laudo da mesma se juntará ao inquérito, agora convertido em processo.

10 Os prazos para inquérito e laudo pericial estão, respectivamente, nos artigos 10 e 160 do Código.

11 Existe a possibilidade também de o inquérito policial seguir para o Judiciário sem a arma, a qual será juntada ao processo posteriormente. Isso pode ocorrer, por exemplo, caso o delegado conclua o inquérito a respeito de um crime sem que a arma e seu respectivo laudo tenham retornado da perícia.

lhe dar destinação antes que o processo transite em julgado, ou seja, antes que se dê baixa no processo, o que pode levar anos¹². Logo, os fóruns são as instituições que mais acumulam armas. Findo o processo, a arma apreendida é finalmente encaminhada ao seu destino final, que, na quase totalidade dos casos, é o Exército, incumbido das destruições. Nota-se, assim, que a arma deixa o Poder Judiciário e retorna ao Poder Executivo, só que neste momento trata-se do Executivo federal.

É importante registrar, todavia, que a legislação não é mais flexível em relação ao Judiciário *vis-à-vis* os outros órgãos. A Lei no 11.706, de 19 de junho de 2008, que altera e acresce dispositivos ao Estatuto do Desarmamento, determina, em seu artigo 25, que:

As armas de fogo apreendidas, após a elaboração do laudo pericial e sua juntada aos autos, quando não mais interessarem à persecução penal serão encaminhadas pelo juiz competente ao Comando do Exército, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, para destruição ou doação aos órgãos de segurança pública ou às Forças Armadas, na forma do regulamento desta Lei.

Depreende-se, da leitura da lei, que o juiz dispõe de prazo curto para remessa ao Exército, uma vez que as armas não mais tenham utilidade ao processo na Justiça. O problema em relação à lei é, sem dúvida, a amplitude interpretativa para se definir o tempo efetivamente necessário que uma arma deve ficar sob custódia da Justiça. Desse modo, fica a critério do juiz tomar essa decisão.

De maneira geral, os juízes preferem manter as armas nos fóruns até que o processo seja arquivado, valendo-se do argumento que, especialmente em crimes contra a vida, essas armas podem servir, até o final do julgamento, como importante prova, além de poder ser usada para apresentação ao Conselho de Sentença (corpo de jurados) durante a realização do júri. Assim, nova perícia da arma pode ser requerida a qualquer momento para ajudar no esclarecimento dos crimes. Conforme esclarecido adiante, por mais legítimo e importante que seja esse argumento para o direito de defesa, ele é insuficiente para explicar o acúmulo de armas nos fóruns.

Para resolver o problema dos depósitos de armas nos fóruns e acelerar o fluxo das armas no âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expediu a Resolução no 134, de 21 de junho de 2011. Entre suas principais determinações está a obrigatoriedade de que os juízes encaminhem armas dos fóruns para destruição ao menos duas vezes ao ano. No entanto, como a medida não estabelece parâmetros de quantidade, essa norma pode significar, simplesmente, o envio protocolar de um reduzido número de armas ao Comando do Exército para destruição.

Outro elemento importante é a determinação para que os tribunais adotem medidas que impeçam o arquivamento dos processos de que constem armas apreendidas sem destinação final. Se cumprida, a determinação representaria avanço importante, pois frequentemente os juízes não dão destinação às armas (ILANUD, 2007). A fragilidade da resolução é que, ao mesmo tempo, flexibiliza seus próprios termos, ao garantir que o juiz possa, mediante decisão fundamentada, determinar a guarda da arma.

¹² Segundo o Conselho Nacional de Justiça, o tempo médio para a conclusão de um processo no Brasil é de dez anos. A esse respeito, ver: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/131037-um-marco-para-combater-a-lentidao.shtml>>.

É importante ressaltar, ainda, que as armas encaminhadas ao Judiciário podem voltar à Polícia Civil, caso o juiz fique insatisfeito com o inquérito ou o laudo e requeira ajustes. Nesse caso, o delegado de Polícia Civil deve requisitar novo laudo ao Instituto de Criminalística. Cumpre esclarecer que há casos, embora mais raros, em que o próprio Poder Judiciário requisita, diretamente ao Instituto de Criminalística, novos exames periciais.

Há, ainda, um outro canal, em dois momentos diferentes do fluxo, pelo qual as armas apreendidas podem ser escoadas para fora das instituições públicas. Trata-se dos casos em que a arma é restituída ao seu proprietário. Isso pode ocorrer quando a arma está sob custódia da Polícia Civil ou do Judiciário. Desse modo, se for apurado, ao longo do inquérito ou do processo, que o proprietário da arma não tinha relação com o crime e que sua arma está com o registro regular, existe a possibilidade de que ele a recupere na delegacia ou no fórum. Cabe ressaltar, de todo modo, que a devolução da arma a seu proprietário ocorre raramente, sendo a regra sua destinação ao Exército para destruição.

O ponto final do fluxo das armas apreendidas é o Exército brasileiro. Nesse ponto, a arma só pode ter um destino: a destruição. De maneira autônoma ou em parceria com siderúrgicas, o Exército brasileiro destrói todas as armas que lhe são encaminhadas. Como detalhado adiante, quando não dispõe de capacidade para destruir as armas, o Exército deve pré-destruí-las e armazená-las pelo período necessário até que a entidade parceira disponibilize suas instalações para a destruição dessas armas.

Em termos de regras e diretrizes, o Exército dispõe do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), que estabelece “as normas necessárias para a correta fiscalização das atividades exercidas por pessoas físicas e jurídicas, que envolvam produtos controlados pelo Exército”. Isso envolve desde agentes químicos a armas de fogo em geral. Essa mesma norma define que a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) é o órgão responsável pela supervisão das atividades de registro e fiscalização dos produtos controlados. Dentro de cada Região Militar (RM) do país, há também o Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC), que se incumbem das atividades administrativas de fiscalização de produtos controlados.

Uma norma específica da DFPC¹³ determina: 1) a formação de uma comissão de recebimento; 2) algumas condições de recebimento (separação e acondicionamento do material, data e horário da entrega); 3) a conferência documental do material; 4) a pré-destruição das armas. Além disso, estipula que cada RM deve disciplinar a guarda, a destruição e o registro do material. O detalhamento de algumas dessas atividades, como a nomeação da comissão de recebimento, é publicado em Boletim Interno Reservado do Exército, de modo que não se pode ter acesso a esse tipo de informação.

Destaca-se que as normativas do Exército não estabelecem prazos para a destruição das armas. Prevê-se a pré-destruição no momento do recebimento, mas a destruição efetiva costuma ocorrer conforme a capacidade do depósito do Exército. Assim, a regra é que as armas sejam definitivamente destruídas quando não há condições físicas de

¹³ Trata-se da Instrução Técnico-Administrativa no 01/2013, que “orienta e estabelece procedimentos relativos ao recebimento, guarda e destruição de Produtos Controlados pelo Exército (PCE)”.

mantê-las, ocasião em que o Exército agenda a destruição final dessas armas em uma siderúrgica. Esse período de armazenamento, conforme apurado em algumas cidades, costuma durar alguns meses.

Por fim, vale destacar que a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal também têm sua parte nesse processo, uma vez que podem apreender armas no exercício de sua função. Contudo, o montante apreendido por essas instituições, diante do que é apreendido pelas polícias estaduais (especialmente a Polícia Militar), é pouco significativo. Como exemplo, pode-se citar o caso de Pernambuco: em 2011, as Polícias Civil e Militar foram responsáveis por 97% do total de armas apreendidas. Além disso, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal restringem-se a crimes de atribuição federal, de modo que para verificar esse fluxo seria necessário abordar também os órgãos da Justiça Federal, o que foge ao escopo da pesquisa.

Esses são, de maneira geral, os dois principais fluxos de armas existentes nas instituições públicas brasileiras. No entanto, há grandes variações tanto no funcionamento como nas regras referentes aos fluxos de apreensão nas três cidades pesquisadas, conforme detalhado a seguir.

3.3 FLUXO DAS ARMAS APREENDIDAS EM CAMPO GRANDE

Polícia Militar

O início do fluxo de apreensão tem a Polícia Militar (PM) como ator principal. Diversas informações relativas às armas são coletadas pela PM de Campo Grande: tipo, marca, calibre, local onde foi encontrada, entre outras. Essas informações são inseridas no Sistema Integrado de Gestão Operacional (Sigo), sistema informatizado e integrado desenvolvido pelo governo do Mato Grosso do Sul, que concentra todas as informações referentes à segurança pública no estado. Assim, uma vez que o sistema é alimentado pela PM, as informações tornam-se disponíveis para a Polícia Civil quando da elaboração do boletim de ocorrência na delegacia. Cabe informar, ainda, que não há regulamento específico que trate do procedimento a ser observado desde o momento da apreensão da arma até sua apresentação ao distrito policial, incluindo aí o transporte dessa arma.

Polícia Civil

Depois que o policial militar leva a arma apreendida ao distrito policial e realiza o boletim de ocorrência, essa arma passa a ficar sob custódia da Polícia Civil¹⁴. O Regulamento das Atividades Cartorárias, Administrativas e Operacionais da Polícia Civil do Estado do Mato Grosso do Sul (R-12), em vigor desde 2003, corresponde à norma estadual que dá os parâmetros e define as atividades da Polícia Civil no Mato Grosso do Sul. Além disso, determina os procedimentos relacionados às armas de fogo que devem ser observados pela Polícia Civil. O procedimento padrão dentro dos distritos policiais, conforme definido pelo capítulo IV (Das Providências Relativas às Armas de Fogo) do

¹⁴ Para o caso de objetos apreendidos, como armas, o delegado deve fazer um auto de exibição e apreensão da arma.

Regulamento compreende registrar a arma, etiquetá-la e, em seguida, colocá-la sob a custódia de um escrivão de polícia, que ficará responsável pela mesma. É importante detalhar cada elemento desse processo.

Cada unidade policial é responsável pelo registro da arma que chega em sua instituição. O artigo 225 determina que as informações relativas às armas devem ser, obrigatoriamente, lançadas no livro “E” (Livro Controle de Apreensão de Substâncias Entorpecentes, Armas, Munições e Objetos). Não se trata, portanto, de um livro exclusivamente destinado ao registro das armas, de modo que os campos de preenchimento são genéricos, não havendo um específico para as características das armas. De todo modo, a polícia busca registrar as seguintes informações: o número de ordem, o tipo, o número e ano de procedimento a que se vincula a arma de fogo, bem como a descrição (tipo, calibre, marca, número), a quantidade, o destino e a data da remessa, bem como observações referentes ao número do ofício que encaminha a arma à destinação final.

Outro aspecto importante do registro diz respeito à existência de um banco de dados com informações sobre armas de fogo. Se houver informações relativas à arma apreendida nesse banco de dados, isso pode ser decisivo para a elucidação de um crime. Daí a importância de se manter a alimentação constante dos bancos de dados. É nesse sentido que o Regulamento mencionado anteriormente inclui um novo ator nesse circuito: a Delegacia de Ordem Política e Social (Deops).

Toda informação referente à arma apreendida deve ser informada à Deops, que se incumbirá de atualizar o cadastro do Sinarm (Sistema Nacional de Armas)¹⁵. Caso a delegacia constatare alguma irregularidade referente à arma apreendida, comunica o fato imediatamente à unidade policial. O artigo 198 do Regulamento ainda estipula que “O responsável pela Delegacia de Ordem Política e Social – Deops – manterá banco de dados das armas apreendidas, furtadas, extraviadas e encaminhadas para destruição”. Foi estabelecida, portanto, uma rotina de identificação e rastreamento das armas. O problema desse fluxo é que ele pode se revelar bastante lento, na medida em que as informações circulam via ofícios das delegacias para a Deops e vice-versa¹⁶. Cabe destacar, ainda, que, paralelamente às informações prestadas pela Deops, existe a possibilidade de consulta direta, pelo delegado, ao Infoseg¹⁷.

Idealmente, as informações do Sinarm também deveriam estar integradas ao Sistema Integrado de Gestão Operacional (Sigo). Todas as delegacias do estado, por

15 Cabe esclarecer que a Deops era o órgão responsável, até a criação do Sinarm, pelo processamento e armazenamento das informações referentes às armas apreendidas no estado. Como essa atribuição foi transferida à Polícia Federal, a Deops não mais exerceria essa função. No entanto, por meio de convênio com a Polícia Federal, esta fornece uma senha semestral à Deops, que continua alimentando os bancos de dados, agora no âmbito do Sinarm.

16 A Deops afirmou não poder definir com precisão o tempo necessário para que essas informações cheguem às delegacias. No caso da capital, estimaram por volta de dois ou três dias, mas para as unidades do interior não há informação precisa.

17 Conforme informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, “A Rede Infoseg é um sistema que reúne informações de segurança pública, justiça e fiscalização, normatizada a partir do Decreto 6.138/2007. Seu objetivo principal é a integração das informações de processos judiciais, inquéritos, termos circunstanciados, mandados de prisão, veículos, condutores e armas de fogo”. As consultas relativas a armas no Infoseg acessam o banco de dados do Sinarm e Sigma, os dois bancos de dados existentes sobre armas de fogo e administrados, respectivamente, pela Polícia Federal e pelo Exército.

ocasião da confecção do boletim de ocorrência, alimentam o banco de dados do Sigo com informações de apreensão, furto, roubo e extravio, bem como as características das armas de fogo. No entanto, certas informações não podem ser encontradas no Sigo. No caso de armas apreendidas, por exemplo, é possível verificar registros de roubo ou furto, mas não seu proprietário, o que permitiria a identificação dos canais de desvio das armas. Nesse caso, é necessário recorrer ao Sinarm, o que torna o processo moroso, atrasando o andamento do inquérito e, por conseguinte, a destinação da arma apreendida¹⁸.

Retornando aos procedimentos referentes às armas no âmbito das delegacias, é preciso esclarecer que, uma vez feito o registro, toda arma deve seguir ao Instituto de Criminalística para exame pericial. Caso não estejam vinculadas a crimes, o delegado responsável pela apreensão poderá encaminhá-la posteriormente ao Exército para destruição. Trata-se de uma pequena mudança no fluxo de armas apreendidas apresentado na seção anterior, conforme a Figura 3.

Figura 3: Fluxo das armas apreendidas em Campo Grande (MS).



Fonte: Elaboração Instituto Sou da Paz

Conforme mostrado anteriormente, o R-12 estipula a obrigatoriedade de etiquetar as armas apreendidas. Há uma embalagem padrão de plástico para esse fim, que contém uma etiqueta com alguns campos a serem preenchidos com informações a respeito das armas. No entanto, nem sempre as delegacias dispõem dessas embalagens. É importante frisar também que não há um lacre específico, com a identificação da arma, que deva ser usado no acondicionamento da mesma, ficando a critério de cada delegado a utilização de algum objeto que sele e individualize a arma. Os lacres são importantes, pois permitem a identificação única e a rastreabilidade da arma ao longo de todo o fluxo.

Com relação ao prazo de que os delegados de polícia dispõem para dar uma destinação à arma, este não está expresso no Regulamento R-12, ainda que este trate de diversas responsabilidades da Polícia Civil no manejo da arma. Seria possível inferir que a falta de prazos estabelecidos não constitui problema, na medida em que os inquéritos devem ser finalizados em curtos períodos, conforme preconiza o Código de Processo Penal. No entanto, a questão não é tão simples assim.

A maioria das armas realmente permanece pouco tempo nas delegacias e logo segue com o inquérito ao Judiciário. No entanto, diversas armas não têm o mesmo destino. E

¹⁸ De acordo com o responsável pelo Sigo no estado, todos os bancos de dados do governo federal serão integrados até o final de 2013, conformando o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (Sinesp). O Mato Grosso do Sul será o estado piloto na integração de seu banco de dados ao do governo federal.

por que isso ocorre? Porque a instauração do inquérito demora ou os inquéritos não vão adiante. Numerosos inquéritos ficam inconclusos, pois a polícia não tem pistas a respeito do crime a ser esclarecido. Nesse caso, os inquéritos ficam parados nas delegacias. Da mesma forma, as armas vinculadas a eles também permanecem retidas nas delegacias. Isso foi constatado nas duas delegacias visitadas em Campo Grande, durante a pesquisa. Em uma delas, havia dezenas de armas acumuladas nos vários cartórios, sem que o próprio delegado responsável tivesse conhecimento delas. A falta de controle evidenciase pela localização, pela equipe da presente pesquisa, de armas apreendidas na década de 1990 nas instalações da delegacia.

A gravidade desse problema só pode ser bem compreendida se a questão do prazo é relacionada a outro fator referente à custódia das armas nas delegacias: as condições de segurança. De acordo com o senso comum, manter armas no interior de uma delegacia não constitui um problema, na medida em que criminosos não cogitariam assaltar uma delegacia. No entanto, diversos roubos dessa natureza são registrados no país. Diante dessa situação, é importante considerar as condições de segurança dentro das delegacias. E, nesse quesito, o diagnóstico não se mostra alvissareiro.

As delegacias visitadas não apresentam medidas gerais de segurança, de modo que as condições para a guarda das armas são inadequadas¹⁹. Como afirmou um delegado entrevistado, a própria arquitetura das delegacias deveria ser repensada, pois quem faz o desenho delas não pensa em um depósito ou sala-cofre para armazenar armas e outros objetos com condições mínimas de segurança.

Desenha-se, assim, um cenário em que as condições de segurança são extremamente frágeis. Havendo muitas armas nas delegacias, configura-se uma situação temerária, na qual um roubo ou um furto a uma ou mais delegacias pode colocar por terra o trabalho de semanas ou meses das polícias. Nesse sentido, como medida de curto prazo, certamente seria importante garantir a colocação de cofres ou outras estruturas mais seguras nas delegacias. No longo prazo, poder-se-ia repensar a arquitetura da delegacia. De todo modo, a maneira mais apropriada para lidar com a questão seria criar procedimentos para o célere encaminhamento dessas armas, em vez de mexer na estrutura de armazenamento dos objetos.

Ainda com relação à segurança das armas, o Regulamento R-12 determina que elas fiquem sob a responsabilidade do escrivão de polícia²⁰, uma vez que vincular o funcionário à arma permite responsabilizá-lo.

Outro elemento, bastante interessante, relaciona o já citado Sigo a aspectos de segurança das armas apreendidas. Conforme um delegado entrevistado, o Sigo conferiu grande controle aos procedimentos policiais. Se, em um caso hipotético, o flagrante de um crime com arma, como porte ilegal, fosse encaminhado ao delegado por um escrivão sem a apresentação da arma do crime, o que ocorreria? De maneira geral, o delegado

19 É importante mencionar que o Regulamento R-12 tampouco trata de condições mínimas de segurança nas delegacias, apostando no bom senso dos policiais envolvidos no trato das armas. Conforme resposta fornecida pela Polícia Civil ao questionário enviado para a pesquisa: "O Regulamento das Atividades Cartorárias, Administrativas e Operacionais da Polícia Civil "R - 12" não regulamenta procedimentos de segurança nos estoques de armas apreendidas, contudo, pelo bom senso, é recomendável que sejam guardadas desmuniçadas, em cofres ou armários chaveados". Certamente, quando se trata de segurança, o ideal é institucionalizar procedimentos, e não confiar na ação humana.

20 Via de regra, se o armário possuir tranca, apenas o escrivão do cartório responsável pela arma tem acesso à chave do armário.

não deveria receber esse flagrante, pois não se pode dar andamento a um procedimento sem a arma do crime. Além disso, seria necessário instalar uma sindicância para dirimir a questão e apontar o responsável pelo desaparecimento da arma. Com a implantação do Sigo, a partir de 2006, o auto de exibição e apreensão da arma de fogo, assim como o boletim de ocorrência, são lançados no sistema imediatamente, permanecendo online a partir de então. A responsabilização dos agentes policiais ficou muito mais fácil. É nesse sentido que o Sigo garantiu maior controle à atividade policial.

Instituto de Criminalística

O Instituto de Criminalística (IC) realiza diversos tipos de perícia, entre os quais os exames de balística forense são o ponto de interesse para esta pesquisa.

Quando do recebimento de uma arma, a secretaria do Instituto de Criminalística incumbe-se de cadastrá-la no banco de dados da instituição²¹, o que constitui o momento em que a arma entra no sistema. Por meio de protocolo interno, os peritos do setor de balística são avisados do recebimento da arma, embora ela siga para a sala de custódia, onde são armazenadas todas as armas.

Para retirar a arma da sala de custódia e realizar os exames pertinentes, o perito deve ir à secretaria munido de ofício e fazer uma solicitação formal do material. Na secretaria, há um livro-protocolo, no qual diversas informações são registradas, como data, nome do perito, núcleo do qual ele faz parte e números de registro de entrada e de laudo. Somente após esses procedimentos a arma será entregue, mediante protocolo, ao perito. É importante destacar que os próprios peritos não têm acesso à sala de custódia, o que constitui medida acertada, pois restringe-se o número de funcionários com acesso a uma área sensível dentro do Instituto.

A arma é vinculada a um único perito, que fica responsável por ela enquanto o laudo estiver sendo elaborado. Uma vez feita a perícia, o trâmite de retorno é similar, ou seja, o perito comunica à secretaria, via expediente interno, que o exame foi feito e a secretaria armazena a arma novamente na sala de custódia. A arma só será retirada para a entrega à autoridade que requisitou o exame²².

Outro aspecto importante referente ao trâmite da arma no interior da instituição diz respeito ao lacre da embalagem que a acondiciona. Idealmente, toda arma deveria ser entregue ao Instituto de Criminalística em embalagem lacrada. No entanto, muitas vezes isso não ocorre. De acordo com as informações obtidas no IC, algumas armas vindas do interior do estado, por exemplo, chegam em embalagens improvisadas, sem lacre. Quando a arma vem com lacre, normalmente ele é destruído na secretaria, que o rompe para conferir o material entregue. O problema é que, muitas vezes, o próprio IC não dispõe de lacre próprio da instituição para remeter a arma de volta à delegacia. Nesse caso, improvisa-se com uma embalagem plástica comum, a qual é fechada com

21 É importante esclarecer que o Instituto de Criminalística, diferentemente da Polícia Militar e da Polícia Civil, ainda não havia, até a realização da pesquisa de campo, sido incluída no Sigo, de modo que as informações constantes de seu sistema estavam apartadas do banco de dados do estado. Assim, informações referentes à perícia da arma, por exemplo, não podiam ser consultadas pelos outros órgãos de segurança pública.

22 Via de regra, o delegado de Polícia Civil faz essa requisição. No entanto, em raras ocasiões, o próprio juiz pode solicitar o exame pericial. Isso pode ocorrer, pois 1) não foi feita a perícia na fase de inquérito policial; 2) o laudo pericial, por algum motivo, não chegou ao juiz; 3) algum quesito importante ficou faltando no exame pericial; 4) alguma das partes na fase processual contestou o laudo e solicitou novo exame.

fita adesiva. Tal situação é extremamente grave, pois não permite o controle adequado da arma ao longo de seu fluxo.

Em relação aos prazos, não há norma estadual ou da própria instituição²³ que trate do tema, para além daquilo que já está estabelecido no Código de Processo Penal, que são os dez dias para a elaboração do laudo pericial. No entanto, assim como costuma ocorrer com os inquéritos, pedidos de prorrogação dos prazos são muito comuns, conforme relatado pela perita entrevistada.

De maneira geral, a necessidade de dilação dos prazos deve-se a dois motivos. O primeiro diz respeito ao volume de trabalho. Se a requisição de exame pericial estiver relacionada a um número muito elevado de armas, será inviável cumprir o prazo de dez dias. O outro motivo revela, na verdade, um problema de magnitude muito maior, que não está restrito ao estado do Mato Grosso do Sul. Trata-se da falta de pessoal nos quadros de peritos. Na área de balística do IC de Campo Grande há apenas cinco peritos para um volume de trabalho muito grande. De acordo com a entrevistada, esse número de funcionários praticamente não se alterou nos últimos dez anos, enquanto a demanda por exames periciais cresceu rapidamente. Assim, se antes havia a possibilidade de realizar os exames e finalizar o laudo em dois ou três dias, isso se tornou impossível atualmente.

É por isso que os pedidos de dilação dos prazos tornaram-se mais comuns. Isso pode ser constatado no questionário respondido pelo Instituto de Criminalística, no qual se afirma que as armas ficam armazenadas, em média, dois meses na instituição. Cabe esclarecer, ainda, que a devolução das armas à Polícia Civil não obedece a critério temporal ou quantitativo. As armas são disponibilizadas pelos peritos à medida que os exames são realizados, sendo sua retirada pelos policiais civis diária.

Poder Judiciário

As armas periciadas voltam às delegacias e são juntadas aos inquéritos para serem encaminhadas ao Poder Judiciário. No caso de Campo Grande, todas as armas apreendidas na cidade são remetidas a um edifício do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, ficando sob a custódia da Coordenadoria de Depósito de Armas e Objetos.

A Coordenadoria do Depósito de Armas e Objetos segue as normas definidas no Provimento no 1 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece alguns procedimentos em relação às armas sob custódia do depósito. Nesse contexto, todas as armas que acompanham inquéritos devem ser etiquetadas, com menção do número do processo, da vara e do nome das partes envolvidas. Essas informações devem ser organizadas em livro próprio do depósito. A norma também determina que os objetos recolhidos ao depósito devem ficar sob a administração da direção do foro.

O procedimento relativo ao controle de entrada e saída das armas é cumprido por meio do Sistema de Gerenciamento de Armas e Objetos Apreendidos (Sisarma).

²³ O Instituto de Criminalística informou que estava sendo elaborado, quando da visita de campo, um Regimento Interno com normas e procedimentos a serem observados no âmbito da instituição. Não ficou claro se prazos e procedimentos relacionados à custódia das armas seriam contemplados.

Este sistema registra informações como o número do procedimento investigatório, órgão que está encaminhando a arma, os nomes das partes envolvidas, bem como as características das armas. De posse dessas informações, o funcionário do depósito pode realizar consultas no Sistema de Automação Judiciária (SAJ)²⁴ para localizar o número do processo e o juiz que será responsável pela destinação da arma.

Embora anteriores no tempo, há partes do Provimento que dialogam mais diretamente com as diretrizes estabelecidas no Estatuto do Desarmamento e na resolução do CNJ no tocante à destinação das armas. O artigo 261 define que o juiz do processo ao qual está vinculada a arma deverá comunicar a destinação da mesma após o trânsito em julgado da sentença penal. O artigo 265, por sua vez, afirma que as armas de fogo apreendidas, “desde que não constituam prova em inquérito policial ou criminal, serão, após elaboração de laudo e sua juntada aos autos, remetidas ao Comando do Exército para destruição, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito horas)”.

Na prática, no entanto, a medida do Provimento não tem efeito, pois são frequentes os casos de juízes que não dão destinação à arma ao cabo do processo. O cenário piora quando se constata que os sistemas do depósito (Sisarma) e do Judiciário (SAJ) não estão integrados. Isso significa que os responsáveis pelo depósito não são informados a respeito dos processos que são arquivados. Da mesma forma, os juízes não têm mecanismo automático que os alerte sobre a arma em depósito. Para tentar minimizar esse problema, o depósito tem por costume enviar, anualmente, aos cartórios aos quais as armas estão vinculadas um ofício com a relação de todos os objetos armazenados no Fórum, uma prática positiva pois demonstra preocupação com o problema, mas arcaica e sujeita a inúmeras falhas.

Para efetivamente cumprir o que a resolução do CNJ prevê no tocante a prevenir o arquivamento de processos sem dar destinação às armas, certamente o melhor remédio seria a criação de um dispositivo no sistema eletrônico do Judiciário que impedisse ao juiz dar baixa definitiva nos autos sem a devida destinação das armas. Outra possibilidade, que já amenizaria o problema, seria a colocação de um aviso em todos os processos penais alertando sobre a possível existência de objetos vinculados ao processo que necessitem de destinação. Cabe esclarecer que não foram obtidas informações referentes à quantidade de armas armazenadas cujos processos já terminaram.

Em que pesem os diversos dispositivos dessas normas que preveem mecanismos de destruição das armas, os juízes resistem a dar destinação às armas, preferindo mantê-las até o fim do processo. A principal justificativa dada pelos juízes refere-se ao fato de a arma ser importante prova, especialmente em casos de crimes contra a vida. Como tal, uma nova perícia poderia ser realizada na arma até o fim do julgamento. Outro argumento verificado pela pesquisa refere-se ao desejo, principalmente por parte dos promotores, de mostrar a arma aos jurados nos casos de crimes dolosos contra a vida que vão a júri popular. Na pesquisa, indagou-se a um juiz se não seria possível utilizar um simulacro durante o julgamento, no lugar da arma real utilizada no crime. O juiz assentiu, afirmando ser possível fazer uso desse expediente. Não parece tão relevante a apresentação da arma nos julgamentos, na medida em que a maior parte das pessoas não é capaz de distinguir as características básicas de qualquer arma.

²⁴ Trata-se do sistema informatizado do Poder Judiciário.

Caso se aceite o argumento de que a arma utilizada em crimes contra a vida que vão a júri pode servir de prova até o fim, a partir da realização de nova perícia, seria interessante verificar quantas armas no depósito estão vinculadas a homicídios.

Tabela 1: Distribuição das armas depositadas no Fórum, por tipo de processo a que se vinculam.

Campo Grande	Júri	Não-júri
Armas em depósito julho/2013	20%	80%

Fonte: Tribunal de Justiça/MS. Elaboração Instituto Sou da Paz

Observa-se que a maioria (80%) das armas armazenadas no depósito não está relacionada a crimes que vão a júri. Assim, estão, provavelmente, vinculadas a crimes como porte ilegal de armas e roubo. Nesses casos, conceder a oportunidade das partes se manifestarem sobre o laudo pericial no início do processo garante o direito de defesa sem trazer riscos com seu armazenamento por longo prazo.

A Tabela 1 revela ainda o percentual de armas guardadas no depósito de Campo Grande que já poderiam ter sido destruídas. Nesse sentido, as armas apenas cumprem o papel de encher as estantes do depósito, colocando em risco a segurança do lugar e, por conseguinte, da sociedade.

Apesar da lentidão do Judiciário em dar vazão às armas, a Coordenaria do Depósito informou que, na média, aproximadamente 600 armas são encaminhadas todos os anos ao Exército para destruição, conforme a Tabela 2. De acordo com a Coordenadoria, ocorrem, ao longo do ano, ao menos seis remessas de armas ao Exército – o que equivaleria a 100 armas enviadas à destruição em cada remessa.

É importante destacar que a iniciativa da Coordenaria do Depósito de enviar armas à destruição em diversas ocasiões ao longo do ano é extremamente positiva sob dois aspectos. Em primeiro lugar, evita-se o acúmulo de armas no depósito, o que garante maior segurança ao processo. Além disso, o transporte de quantidades menores de armas também dá menos margem a uma grave ocorrência de roubo, por exemplo.

Tabela 2: Armas apreendidas e destruídas. Campo Grande (MS), 2008-2013

Ano	Apreendidas	Destruídas (quantidade aproximada)
2008	529	651
2009	545	596
2010	487	752
2011	453	555
2012	490	686
2013	indisponível	579

Fonte: Tribunal de Justiça/MS e Secretaria de Justiça e Segurança Pública/MS.

Elaboração Instituto Sou da Paz

Outro aspecto relevante do depósito refere-se à existência de uma Assessoria Militar no Fórum, responsável por sua segurança, incluindo a do depósito. No caso de Campo Grande, a Assessoria Militar também cede ao depósito um cabo armeiro, ou seja, um funcionário da Polícia Militar especialista em armas e responsável por sua guarda e distribuição. Tal parceria facilita muito o trabalho de manejo das armas no depósito, pois, em condições normais, as equipes do Fórum não têm conhecimento adequado e suficiente sobre armas e munições. Além disso, é a Assessoria Militar que planeja e realiza o transporte das armas quando de sua destinação ao Exército. Tão importante esta participação que a Resolução do CNJ a reconhece como tal e atribui à Assessoria Militar diversas incumbências (normatização, identificação, transporte e guarda).

Exército

Independentemente do tempo em que as armas ficam sob a custódia do Judiciário em Campo Grande, a quase totalidade delas tem como seu próximo destino o 9o Batalhão de Suprimento (B-SUP)²⁵ da 9ª Região Militar do Exército.

É exigido agendamento para o envio dessas armas, que são conferidas por lote ao chegarem ao Exército. Uma vez recebidas, as armas são pré-destruídas em prensa hidráulica, de modo a inutilizá-las para o tiro, e depois armazenadas em depósito próprio. Cabe esclarecer que nem sempre as armas são inutilizadas imediatamente, podendo ocorrer dois ou três dias após a entrega. Além disso, esse processo jamais é feito à vista das instituições que levam as armas para destruição. Constata-se, assim, que o procedimento não é muito transparente, pois não há acompanhamento externo da destinação final da arma, ficando esse monitoramento apenas a cargo do próprio Exército.

Ao se atingir a capacidade máxima do depósito, o Exército encaminha as armas a uma siderúrgica, responsável por liquefazê-las em um alto-forno. É importante esclarecer que o Exército estabelece essa parceria com a siderúrgica, assim como em outras partes do país, pois não dispõe de meios próprios para destruir essas armas.

3.4 FLUXO DAS ARMAS APREENDIDAS EM RECIFE

Polícia Militar

Além do procedimento de apreensão da arma e imediata entrega à polícia civil, o aspecto destoante e preocupante em relação à PM de Recife é que, diferentemente do previsto no fluxo normal, a instituição armazena, com suas armas institucionais, algumas armas ligadas a processos judiciais. Trata-se de armas vinculadas a processos cuja custódia foi solicitada pela Justiça e que só deixam o depósito da PM para serem apresentadas ao Judiciário ou para serem encaminhadas para destruição.

Armas apreendidas não devem permanecer com a PM em hipótese alguma, na medida em que isso foge a todas as regras que regulam o fluxo de armas. Além disso, seu acondicionamento é impróprio. Enquanto as armas da instituição são armazenadas

²⁵ Embora o foco de nossa pesquisa sejam as armas apreendidas em Campo Grande, cabe esclarecer que todas as armas destinadas à destruição do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul são encaminhadas ao 9o B-SUP.

em caixas, as apreendidas ficam sobre essas caixas, soltas e sem qualquer controle. A identificação dessas armas também se mostra precária, pois faltam não apenas embalagens, como também etiquetas com informações suficientes que permitam rastrear as armas. Quando o Judiciário requer eventualmente uma dessas armas, utiliza o número de identificação como referência. Como nem todas as armas apreendidas têm a numeração original, isso constitui um problema sério.

Salienta-se que as armas sob custódia da PM, no momento da pesquisa de campo, eram bastante antigas e pouco numerosas. Ou seja, trata-se de um passivo antigo ao qual não se deu destinação final. Isso está vinculado a uma prática antiga comum, de remessa de armas aos batalhões da PM. Os próprios juízes costumavam fazer isso, pois os fóruns não tinham condições adequadas de segurança. A Secretaria de Defesa Social está ciente dessa situação e tomou medidas para resolvê-la em 2012. Uma norma estadual chamou a atenção para o problema e determinou ao Comando Geral que todos os batalhões do estado fizessem um levantamento completo dessas armas, de modo que se pudesse solicitar à Justiça a destruição das mesmas. A despeito do disciplinamento da questão pelo governo estadual, à época da visita, nenhuma providência havia sido tomada em relação às armas.

Polícia Civil

A Portaria GAB/SDS (Gabinete/Secretaria de Defesa Social) no 966, de 2011, marco no controle de armas do estado, criou o Número de Identificação de Arma de Fogo (Niaf), a ser gerido pela Coordenação de Operações de Recursos Especiais (Core), força operacional da Polícia Civil. Posteriormente, a Instrução Normativa no 01/2012 detalhou regras, responsabilidades, procedimentos, documentos e ações.

O Sistema Niaf nasce a partir do diagnóstico de que a cadeia de custódia das armas estava fragilizada sob dois aspectos principais. De um lado, as informações sobre a arma ao longo de seu fluxo estavam fragmentadas. De outro lado, seu armazenamento não era seguro, dada a alta incidência de roubo a depósitos judiciais.

O Niaf é o número identificador da arma, que deverá acompanhá-la ao longo de toda a cadeia de custódia. Foi criado, portanto, um novo protocolo, que permitiu centralizar as informações sobre a totalidade das armas de fogo apreendidas no estado. Conforme a Portaria citada, isso surge da “necessidade de garantir que a arma apreendida seja a mesma que chega à Justiça, protegida de toda e qualquer forma de contaminação, degradação e/ou adulteração, bem como troca ou substituição, por descuido ou dolo”.

Esse número está acoplado ao Lacre Niaf, que se destina a garantir o controle da arma ao longo de seu fluxo, bem como a identificação da área em que a arma foi apreendida²⁶. Os lacres são identificados por um sistema de cores e por uma sequência numérica específica, aos quais correspondem regiões do estado ou órgãos especializados da Polícia Civil. Assim, para cada região de Pernambuco, chamada de Área Integrada de Segurança (AIS)²⁷, há um número e uma cor. Isso também vale para os órgãos especializados da Polícia Civil, incluindo o Instituto de Criminalística e a própria Core. O

²⁶ Os lacres não são aplicados em munições, explosivos ou acessórios.

²⁷ Como parte de sua política de segurança pública, a Secretaria de Defesa Social dividiu Pernambuco em 26 Áreas Integradas de Segurança (AIS), que integram as ações de polícia ostensiva com as ações de polícia judiciária no estado.

quadro abaixo permite a visualização desse sistema.

Quadro 1: Sistema AIS-Niaf

AIS - Departamento - Gerência	Numeração inicial	COR do lacre
Áreas integrada de Segurança - AIS	01 até 26	AMARELO
Reserva para Futura Expansão	27, 28, 29 e 30	
IC (Recife, Caruaru, Salgueiro e Petrolina)	31	INCOLOR
Delegacias Especializadas	32	LARANJA
DEPATRI	33	FUMÊ
DENARC	34	AZUL
DHPP	35	VERMELHO
DPMUL	36	LILÁS
GPCA	37	BRANCO
Operações de Repressão Qualificada	38	MARROM
CORE	39	VERDE

Fonte: Secretaria de Defesa Social. Instrução Normativa Niaf 1/2012.

O Lacre Niaf, semelhante ao utilizado em placas veiculares, é inviolável e não deve ser retirado até que a arma seja destruída. Para garantir a centralização da informação referente à arma, a Instrução Normativa confere grande poder à Core. Assim, lacres rompidos devem ser devolvidos à Core, sendo proibido seu descarte pela delegacia. Da mesma forma, em caso de extravio ou roubo, o delegado de polícia deve remeter expediente circunstanciado à Core, detalhando os sequenciais desse lacre. Por fim, a requisição de novos lacres deve ser feita diretamente à Core. Esses lacres só podem ser utilizados pela delegacia solicitante, não podendo ser cedidos ou emprestados, até mesmo porque os números sequenciais são atribuídos no sistema a uma unidade específica.

Para as situações em que impossibilidade técnica ou insegurança na fixação impeçam o uso do lacre Niaf, existe o Envelope de Segurança Niaf. Trata-se de um envelope plástico espesso, dotado de um sistema de fechamento do tipo lacre inviolável e com número sequencial único²⁸. Uma de suas faces permite o preenchimento de campos específicos relativos à arma, bem como um “recibo” destacável, que pode funcionar como comprovante de entrega. Os mesmos procedimentos referentes ao lacre valem também para o envelope.

Para o funcionamento desse sistema, atribui-se importante papel ao delegado de Polícia Civil, pois ele é o responsável por dar início a esse sistema de controle da arma apreendida. Qualquer falha na produção da informação Niaf, como a fixação de um número ou cor errados, compromete toda a cadeia de controle. Além da colocação do lacre com o número Niaf, o delegado deve lançar a ocorrência no sistema eletrônico da Polícia Civil, embora o mesmo não esteja integrado com outros órgãos. Vale destacar que está sendo desenvolvido um sistema eletrônico online, por meio do qual todas as delegacias informarão em tempo real as apreensões conforme as lançarem no sistema²⁹.

28 O Envelope de Segurança Niaf foi produzido em diversas modalidades, de modo a acomodar tanto armas curtas como longas.

29 Esse modelo seria similar ao Sistema Integrado de Gestão Operacional (Sigo), implantado pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul.

Instituto de Criminalística

As armas apreendidas, após a instauração do inquérito e a fixação dos lacres, são encaminhadas para perícia nas unidades do Instituto de Criminalística (IC)³⁰ do estado. A Portaria no 966 define exatamente os dados que devem constar do ofício de requisição de perícia encaminhado ao IC pelo delegado: Niaf, número do boletim de ocorrência, número da arma, espécie, marca, calibre, nome e matrícula dos policiais que apreenderam a arma de fogo, nome e identidade do detentor da arma, no caso de flagrante delito e outras informações que caracterizem a arma³¹.

A importância dada à informação é tamanha que o IC pode negar o recebimento do material caso as informações elencadas anteriormente não estejam juntadas ao ofício de requisição de perícia. O material só deve ser recebido nessas condições mediante justificativa da impossibilidade de se obter tais dados. Na entrevista realizada no IC, verificou-se que muitas armas chegam efetivamente sem o selo Niaf, pois diversas delegacias não dispõem do lacre. Essa informação é importante, pois de nada adianta criar um sistema de controle de armas se não se dispõe dos instrumentos para seu funcionamento.

Quando a arma chega ao IC de Recife, ela é protocolada no Setor de Permanência, onde ocorre sua conferência e o registro no sistema do próprio Instituto de Criminalística, recebendo um número de protocolo³². É no Setor de Permanência também que a distribuição da arma entre os peritos é realizada.

Definido o perito, a arma é encaminhada ao Setor de Balística Forense, responsável pelos exames periciais³³. Diferentemente de Campo Grande, onde a sala de custódia é apartada do Núcleo de Balística e à qual os peritos não têm acesso, o Setor de Balística do IC de Recife armazena todas as armas a serem periciadas. Uma vez periciadas, as armas seguem para o Setor de Apoio Administrativo, responsável pela destinação das mesmas³⁴.

Em relação aos prazos, apesar de o Código de Processo Penal estipular dez dias para a realização do exame pericial, nem sempre esse prazo é cumprido, seja pela complexidade do teste, seja pelo déficit de peritos no setor. De acordo com o entrevistado, houve redução significativa de pessoal no Setor de Balística, pois cinco peritos aposentaram-se por tempo de serviço, não havendo, desde então, novo concurso para repor esses quadros.

30 O Instituto de Criminalística (IC) é o órgão responsável, em Pernambuco, pelas perícias técnico-científicas de locais de morte, acidentes de trânsito, desabamentos, incêndios, balística, entre outros. O IC, junto com o Instituto de Medicina Legal e o Instituto de Identificação, compõe a Gerência Geral de Polícia Científica. Os três órgãos que formam a Gerência Geral estão localizados em distintas regiões de Recife.

31 A Portaria prevê ainda que, no caso de “apreensões realizadas em locais de crime pelo Instituto de Criminalística [...] o Perito Criminal fará a fixação do Niaf na arma de fogo, no mesmo local do recolhimento e repassará o Número Identificador para a guarnição da Polícia Militar, da Polícia Civil ou à Autoridade Policial”.

32 Esse sistema não é específico para armas nem comporta campos específicos para suas características, o que dificulta a obtenção de relatórios com informações sobre calibre ou marca das armas periciadas. De acordo com o entrevistado, um novo sistema integrado está em fase de implantação. Seu modelo é baseado no Gestor de Laudos (GDL), utilizado pelo Instituto de Criminalística de São Paulo.

33 A arma no Setor de Balística fica sob a responsabilidade do perito. No entanto, quando a arma periciada segue para o Setor de Apoio Administrativo, ela deixa de ser sua responsabilidade, passando a estar sob a tutela do IC.

34 Embora a Portaria e a Instrução Normativa tratem das atribuições do IC, não há regulamentos próprios do Instituto que definam, por exemplo, o fluxo das armas em seu interior ou o período de permanência das mesmas na instituição.

Caso seja necessária a retirada do Lacre Niaf para a realização do exame pericial, é possível fazê-lo. Nesse caso, outro lacre é colocado na arma, com nova numeração, já que cada Lacre Niaf é único. De todo modo, o lacre antigo segue com a arma ao longo da cadeia de custódia, pois ambos são colocados em um envelope. O perito também deve fazer menção específica à retirada do lacre.

Em matéria de segurança no armazenamento das armas, o IC de Recife apresentava situação alarmante no período da visita. Todas as armas ficam num depósito, ao qual todos os peritos têm acesso. Isso por si só já é negativo, pois não faz sentido manter um acesso tão amplo, sendo que cada perito só necessita de uma fração das armas ali custodiadas. O ideal seria ter uma central de custódia, de acesso restrito, com adequado aparato de segurança para o armazenamento de todos os objetos do IC.

Em que pesem algumas medidas adequadas para a segurança do local, no período da visita, havia elevada quantidade de armas, principalmente de cano longo, espalhadas pelo chão ao longo do Setor de Balística, pois não cabiam mais no depósito de armas. Esse acúmulo deve-se a um motivo básico: saturação do órgão responsável pelo recolhimento das armas no IC. Nem o Setor de Apoio Administrativo, para onde as armas seguem após a perícia, tinha condições de receber mais armas. É como se as artérias do fluxo estivessem entupidas, não havendo possibilidade de dar vazão às armas.

Não bastasse isso, em uma sala vizinha, sem qualquer mecanismo de segurança, a situação era ainda mais precária, com quantidade enorme de armas, majoritariamente de cano longo, espalhadas pelo chão³⁵. Algumas dessas armas estavam no local havia mais de dez anos, de modo que o controle da mesma se perdera. Isso significa que não é possível encontrar mais os ofícios que remeteram, originalmente, essas armas ao IC. Essas armas não foram periciadas, em alguns casos porque o perito ao qual elas estavam ligadas aposentou-se.

Aliada a esse cenário, outra situação constatada pela pesquisa de campo indicou descontrole sobre as armas custodiadas no IC de Recife. Uma perita havia sido transferida do IC de Caruaru, no agreste de Pernambuco, para o IC de Recife, e as armas vinculadas a ela também foram transferidas. Essas armas, numerosas, também estavam no chão da sala anexa ao depósito de armas, absolutamente descuidadas.

Niaf/Core

Os altos índices de roubo a fóruns revelam outra fragilidade da cadeia de custódia das armas. Para combater esse problema, a Secretaria de Defesa Social levou a cabo uma das principais inovações observadas na pesquisa: a criação do Núcleo de Identificação da Arma de Fogo (Niaf), ligado à Core³⁶.

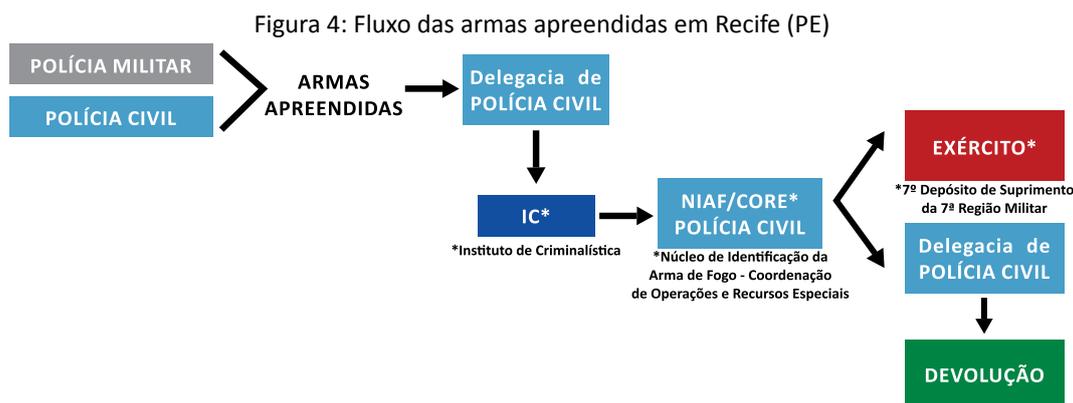
Esse Núcleo não é apenas o órgão gestor do Sistema Niaf, mas também único depósito permanente de armas do estado inteiro. Assim, diferentemente dos outros estados, cujas armas seguem, na maior parte dos casos, para os fóruns, no caso de Pernambuco a guarda das armas não passa mais pelo Poder Judiciário.

³⁵ As armas longas são muito comuns em Pernambuco, especialmente no interior do estado, por questões culturais. Muitas delas são espingardas de fabricação artesanal conhecidas por soca-soca. Seu uso como arma de caça, especialmente na zona rural, é tradição secular. De acordo com a Core, mais da metade das armas apreendidas no estado é soca-soca.

³⁶ Esclarece-se que, embora tenha a mesma sigla (Niaf), o Núcleo de Identificação da Arma de Fogo é um órgão criado no interior da Core para gerir o Sistema do Número de Identificação da Arma de Fogo.

A Portaria no 966 define que “as armas periciadas serão recolhidas mensalmente, nas unidades do IC pela Core, com exceção do IC da capital, onde o recolhimento será quinzenal”. As armas são armazenadas num órgão específico da Polícia Civil, passando ao largo do Poder Judiciário, e não voltam às delegacias, como nos outros modelos analisados.

Estabelece-se, assim, um fluxo de armas bastante alterado, o qual pode ser visualizado na Figura 4.



Fonte: Elaboração Instituto Sou da Paz

É importante frisar que não há hipótese de a arma retornar à delegacia imediatamente após a perícia. A Instrução Normativa é clara ao estipular que, mesmo quando a delegacia requisitar o retorno da arma apreendida já periciada, esta deve seguir para a Core. Se o IC tiver sido informado dessa necessidade, deverá fazer constar no expediente de remessa da arma ao Niaf/Core. Somente o Núcleo poderá, posteriormente, levar essa arma periciada à autoridade policial.

A remessa de armas ao Niaf/Core segue algumas outras regras: apenas armas efetivamente periciadas podem sair do IC, o qual deverá informar, além de todos os dados das armas, o nome do perito responsável pelo laudo, o número do laudo, bem como o ofício de requisição da perícia feito pelo delegado de polícia.

Armas que tenham sido furtadas ou roubadas de seus proprietários devem passar por esse mesmo trâmite antes de serem restituídas. Antes, porém, deve-se provar sua regularidade e garantir que seus proprietários não estiveram envolvidos na ocorrência ou que haja indícios de sua participação ou conivência. Nesse caso, o delegado de polícia deve informar tais fatos no expediente de remessa ao IC e solicitar ao Niaf/Core que a arma seja devolvida à delegacia após a chegada ao Núcleo. A arma segue, portanto, um longo caminho antes de ser restituída ao seu proprietário.

Para completar o ciclo, as regras também devem valer para o Poder Judiciário. Assim, requisições de apresentação da arma de fogo em fóruns, não importa para onde elas tenham sido destinadas (delegacias ou IC), devem ser encaminhadas à Core, para que esta possa localizar a arma e atender à reivindicação.

E por que razão todas as armas, inexoravelmente, devem ser encaminhadas ao Niaf/Core? Porque o objetivo da criação do Sistema Niaf é justamente centralizar toda a informação e todas as armas de fogo do estado, de modo a garantir o maior controle possível à cadeia de custódia. Assim, somente após o recebimento no Niaf/Core, com a consequente classificação e lançamento da arma no sistema, é que a mesma pode ter qualquer outro destino.

A expressão legal desse objetivo está consubstanciada na Portaria no 966, que afirma que “A Core, por meio do Niaf, fará o controle sistemático das armas de fogo apreendidas em todo o Estado, providenciando, inclusive, o cadastro no Sistema Nacional de Armas (Sinarm), ou a remessa para o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), quando for o caso”.

O Niaf, que entrou em funcionamento na capital em 2011, tendo se estendido para todo o estado em 2012, é, portanto, um modelo bastante inovador e inteligente de controle da cadeia de custódia das armas. Esse controle ocorre de três maneiras complementares:

1. pela numeração única dada a cada arma no início de seu fluxo por meio de laque iniolável, garantindo a rastreabilidade da arma até o final do fluxo;
2. pela obrigatoriedade de que os dados de todas as armas estejam centralizados num único órgão (Niaf/Core), responsável pela alimentação de toda a informação no sistema;
3. pela centralização física das armas, que garante não apenas maior segurança, mas também assegura que as informações coletadas na ponta da cadeia de custódia, que são as delegacias, cheguem, inevitavelmente à Core, órgão que fará esse controle.

A centralização física de todas as armas do estado, que agora são depositadas na Core, mostra-se acertada, pois a Polícia Civil tem mais condições de garantir segurança a essas armas do que o Poder Judiciário. As medidas de segurança da Core incluem a guarda das armas em três contêineres, similares aos de carga de navios – de aço e trancados por grossos cadeados. Essas condições já garantem que as armas estejam mais seguras sob a custódia da Polícia Civil do que estariam em qualquer fórum do país. Evidentemente, algumas falhas também podem ser observadas, tanto em termos de organização como de segurança.

Sopesando-se prós e contras, certamente é benéfica a custódia dessas armas num órgão específico da Polícia Civil. De todo modo, é importante ter claro que isso resolve o problema da segurança nos fóruns, mas não dá conta de solucionar o gargalo no fluxo representado pelo Poder Judiciário, em que as armas ficam retidas.

Em que pese o Estatuto de Desarmamento, em seu artigo 25, determinar que as armas devam ser encaminhadas para destruição em 48 horas, quando não mais interessarem à persecução penal, é de conhecimento geral que os juízes, em grande parte dos casos, não dão destinação às armas. Conforme questionário respondido pelo Niaf/Core, “não obstante a Lei mencione que as armas devem ser destruídas tão

logo sejam periciadas, a realidade fática é que os Juízes no Estado de Pernambuco têm demorado bastante a autorizar a destruição, aliando-se a isso uma ‘cultura’ em esperar o término do Júri (em casos de homicídio) para poder autorizar a destruição”.

Assim, ao transferir as armas dos fóruns para a Polícia Civil, sob a aparente justificativa de resolução do problema, logra-se apenas mudá-lo de lugar. A prova disso é a quantidade exorbitante de armas estocadas nos contêineres do Niaf/Core. E esse número é incrementado à razão de 500 armas por mês. Se, por um lado, pode ser positiva a centralização das armas do estado, por outro, dado o tamanho do arsenal, correm-se mais riscos no caso de uma tentativa de roubo, por exemplo.

É nesse sentido que, até mesmo de forma paradoxal, a resolução do problema na Polícia Civil, e em grande medida das armas apreendidas, está nas mãos do Poder Judiciário. Medidas no âmbito desse Poder devem ser tomadas para garantir celeridade à destruição das armas. A principal talvez seja garantir o cumprimento da norma do Estatuto, que estipula que as armas que não mais interessarem à persecução penal devem ser destruídas em 48 horas.

Nesse sentido, há duas possíveis soluções para o problema. Uma delas é exigir do juiz a decisão fundamentada a respeito da guarda da arma logo na chegada do processo. A outra é definir, de antemão, os tipos de crime que justificariam a possibilidade de manutenção da guarda da arma. Nesse caso, exceção feita aos crimes contra a vida, que poderiam demandar segunda perícia da arma ou apresentação da mesma durante o julgamento, as armas seriam destruídas imediatamente.

Um funcionário do Niaf/Core estimou em 90% o número de armas ali estocadas referentes ao crime de porte ilegal. Certamente não há razão para que tais armas permaneçam armazenadas, devendo ser destruídas imediatamente. Embora o número passado pelo Niaf/Core não seja preciso, confere com dados coletados em outras cidades e sinaliza a tendência geral de funcionamento desse sistema.

Além disso, dados coletados no primeiro semestre de 2013 reforçam a argumentação apresentada. De acordo com o Niaf/Core, apenas 70 armas foram requisitadas para nova perícia e menos de 10 foram solicitadas pelos fóruns. É importante atentar para o fato de que esses dados referem-se ao conjunto do estado, e não apenas a Recife. Assim, tendo em vista o total de armas³⁷ armazenadas no Niaf/Core, apenas 0,65% das armas foram efetivamente demandadas pelo Poder Judiciário ou pela autoridade policial ao longo do primeiro semestre de 2013. Esses números mostram que não há argumentação plausível para a manutenção da guarda das armas.

A necessidade de acelerar a destinação das armas não se dá somente pela elevada quantidade de armas em estoque: a capacidade de armazenamento nos quatro contêineres chegou ao limite. Não há mais espaço para o recebimento de armas³⁸. Com o efeito cascata, o problema do excesso de armas já se reflete no IC de Recife. A Portaria no 966 determina que o Niaf/Core deve buscar as armas no IC de Recife quinzenalmente. Durante a pesquisa, no entanto, o Niaf/Core não estava cumprindo essa regra por não

37 Omitimos o número total de armas estocadas no Niaf/Core por questões de segurança.

38 Durante a visita de campo averiguou-se que o Niaf/Core mudará de espaço em breve, passando a contar com o dobro da capacidade atual para o armazenamento de armas.

ter condições de armazenar as armas. Como resultado, uma enorme quantidade de armas permanece espalhada pelo chão do IC de Recife. Nota-se, assim, que a inação do Poder Judiciário afeta toda a cadeia de custódia, causando impactos negativos em todas as instâncias do fluxo de armas.

As armas recebidas pelo Niaf/Core só podem vir dos quatro IC do estado. Como todas as armas apreendidas e levadas às delegacias são enviadas ao IC, em tese Pernambuco não sofreria com o acúmulo de armas em delegacias, problema comum nas outras cidades pesquisadas. Contudo, o Niaf/Core está em funcionamento desde 2011, de modo que as armas apreendidas antes desse período, relacionadas a inquéritos inconclusos, não podem ser retiradas da delegacia para encaminhamento ao Niaf/Core.

Esse problema é designado no estado como “passivo”. A respeito dele, a Secretaria de Defesa Social de Pernambuco orienta as autoridades policiais a fazer um levantamento sobre a quantidade de armas acauteladas em delegacias. De posse dessas informações, o Niaf/Core divulgará um cronograma de recolhimento para que as armas sejam posteriormente encaminhadas à destruição.³⁹ Apesar do bom plano de ação, a pesquisa de campo identificou uma delegacia com elevado número de armas sem a devida infraestrutura de segurança, tal qual nas outras cidades.

Exército

As armas a serem destruídas têm como destino a 2ª Companhia de Suprimento do 7º Depósito de Suprimento da 7ª Região Militar do Exército. Após o agendamento, as armas levadas pelo Niaf/Core⁴⁰ devem passar pela conferência de todos os lotes. Não havendo qualquer divergência entre as informações documentadas e as armas efetivamente encaminhadas, as armas são pré-destruídas numa prensa hidráulica, uma a uma, o que torna o processo bastante longo.

É importante notar que esse procedimento é registrado (com foto e gravação em filme), inclusive pelas instituições que levam as armas. Tal método é importante, pois garante maior transparência ao processo, na medida em que as duas instituições atestam a inutilização da arma.

Pode-se afirmar que o procedimento no âmbito da 7ª Região Militar é um meio-termo entre o que ocorre em Campo Grande e em Campinas. Em Campo Grande, nem sempre as armas são inutilizadas na presença das instituições que as levam para destruição. Já em Campinas, o Exército dispõe de uma trituradora para pré-destruir as armas em sua própria sede, o que é feito, invariavelmente, diante das organizações que as levam para destruição. Assim, não dispondo de condições para a destruição das armas, a 7ª Região Militar age corretamente, ao garantir que a pré-destruição seja realizada no ato da entrega das armas e perante as instituições que as levaram⁴¹.

39 A Instrução Normativa no 01/2012 define que as delegacias devem fazer duas listas: 1) armas com origem identificada e 2) armas sem origem identificada. Para ambos os casos, a Instrução determina que o delegado de polícia solicite ao juiz autorização para destruí-las. No caso das armas não identificadas, isso seria feito com base no parágrafo 2o do artigo 5o da Resolução no 134 do CNJ, que determina que armas desvinculadas de processos judiciais devem ser imediatamente destruídas.

40 Embora o Niaf/Core seja o único responsável pelo encaminhamento das armas apreendidas ao Exército para que este as destrua, constatou-se que ainda não houve remessa dessa natureza. Esclarece-se que ainda existem armas (“passivo”) do período anterior à criação do Niaf/Core em um órgão do Judiciário em Recife. Para o escoamento dessas armas, o próprio Judiciário tem feito o encaminhamento ao Exército sob escolta da PM.

41 O SFPC informou que há planos para a aquisição de uma trituradora semelhantes à da 2ª Região Militar em São Paulo. No entanto, diversas avaliações ainda devem ser realizadas, pois o custo de manutenção da trituradora, especialmente o energético, é muito alto.

As armas pré-destruídas são armazenadas até serem encaminhadas a uma siderúrgica para destruição em alto-forno. No entanto, como a siderúrgica não aceita que, no processo de destruição, haja quaisquer impurezas nas armas, o Exército faz uma queima prévia em forno de alvenaria, de modo a eliminar plásticos e outros materiais diferentes do metal. Apenas após essa queima é que as armas são encaminhadas para derretimento na siderúrgica.

3.5 FLUXO DAS ARMAS APREENDIDAS EM CAMPINAS

Polícia Militar

O papel da Polícia Militar no fluxo é bastante diminuto, na medida em que sua atribuição principal é apreender a arma e logo encaminhá-la à Polícia Civil. Isso explica o fato de não haver regulamento específico que trate do procedimento a ser observado desde o momento da apreensão da arma até sua apresentação ao distrito policial, incluindo aí o transporte dessa arma.

Polícia Civil

A Portaria DGP-34, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o procedimento a ser adotado quando da apreensão de armas de fogo, é a norma que regula o fluxo das armas no âmbito da Polícia Civil no estado de São Paulo.

A primeira providência a ser tomada quando da apreensão da arma de fogo, segundo a Portaria, é seu registro em livro próprio. É interessante observar que, embora os policiais das delegacias visitadas em Campinas soubessem e cumprissem a obrigatoriedade de registro das armas em livro próprio, não havia conhecimento sobre o regulamento estadual que tratava desses procedimentos⁴². A Portaria, além de desconhecida, é anterior ao Estatuto do Desarmamento, e precisaria, portanto, ser atualizada à luz desse novo dispositivo legal que alterou aspectos centrais do controle de armas no país.

As delegacias, ao apreenderem uma arma com numeração, podem fazer consultas ao Infoseg e ao Prodesp⁴³, que trazem informações potencialmente valiosas à investigação de um crime. Nesses sistemas é possível consultar e registrar ocorrências relacionadas a armas, como furtos, roubos e apreensões, além de dados sobre os proprietários das armas. Tais informações são fundamentais para rastrear a origem da arma e averiguar a responsabilidade de terceiros no desvio. Conforme um entrevistado afirmou, apesar da existência dessa útil ferramenta, fica a critério de cada delegado fazer ou não uso dela.

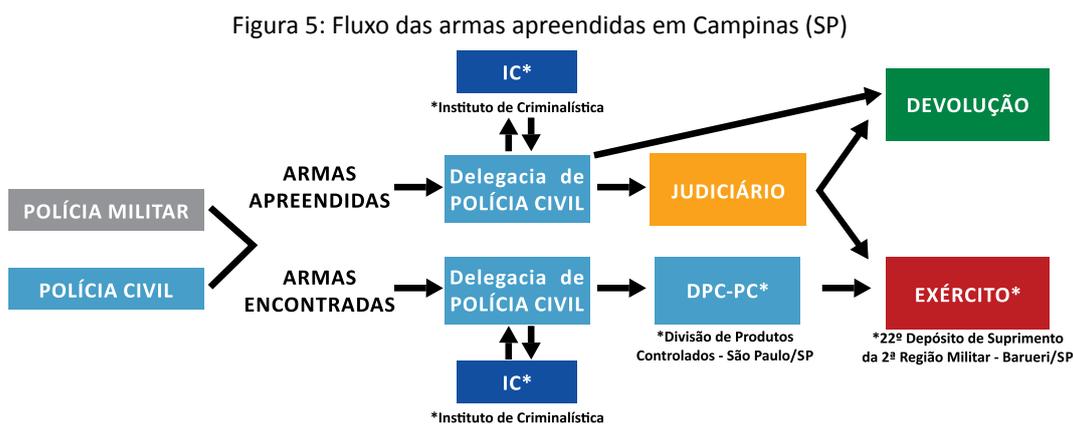
42 A equipe de pesquisa só teve acesso a esta Portaria quando já estava em campo. Diversos policiais não souberam informar qual era a portaria vigente que tratava da regulamentação das armas. Este desconhecimento é sintomático e preocupante, daí a importância de destacá-lo neste relatório.

43 O Prodesp é um sistema criado pelo governo do estado de São Paulo que reúne bancos de dados sobre veículos, armas de fogo e pessoas. O banco de dados de armas é anterior a 2003, quando os registros de posse e porte eram emitidos e fiscalizados pelas polícias estaduais. Após a promulgação do Estatuto do Desarmamento, esse banco deveria ter sido transposto integralmente para a Polícia Federal, o que não ocorreu.

Indagado pela equipe da pesquisa acerca da necessidade de a Polícia Civil manter um sistema paralelo de registro de eventos envolvendo armas, o representante da Divisão de Produtos Controlados (DPC), órgão da Polícia Civil responsável pelo registro

as armas de fogo apreendidas, não vinculadas a procedimentos de polícia judiciária, serão imediatamente encaminhadas à Divisão de Produtos Controlados do Departamento de Polícia Científica, juntamente com cópia do boletim de ocorrência e do auto de apreensão correspondentes.

É importante mencionar que a Portaria ainda determina que, em caso de procedência desconhecida ou duvidosa, o delegado deve realizar uma consulta prévia à DPC para verificar se a arma está vinculada a alguma ocorrência ou inquérito. Aquelas desvinculadas de inquéritos serão encaminhadas para a perícia, conforme determina o Estatuto do Desarmamento, antes de serem enviadas à DPC para posterior destruição. Deve-se dizer, de todo modo, que armas encontradas⁴⁴ constituem uma situação rara, tanto que um dos policiais entrevistados em uma das delegacias não se recordava da última vez em que havia encaminhado uma arma à DPC. Além disso, ele ressaltou a falta de pessoal e a consequente dificuldade de levar essa arma de Campinas a São Paulo⁴⁵. A inclusão da DPC nesse circuito altera o fluxo das armas apreendidas, conforme a Figura 5.



Fonte: Elaboração Instituto Sou da Paz

As armas depositadas na DPC⁴⁶ são posteriormente encaminhadas para destruição no Exército. Não há regras que estipulem prazos para o envio dessas armas. Nesse sentido, a própria DPC definiu uma rotina com base em sua capacidade de armazenamento. Assim, ao se aproximar do limite de 2.500 armas estocadas, a DPC faz o agendamento com o Exército.

A Portaria não menciona procedimento para garantir um controle maior da arma por meio de embalagens e lacres próprios. De todo modo, nas delegacias visitadas notou-se que há uma embalagem própria para o acondicionamento das armas, na qual é possível vincular a arma a um número de procedimento. Essa embalagem é lacrada por meio de uma linha plástica (como se fosse uma costura) para garantir sua inviolabilidade.

44 Tecnicamente, as armas encontradas são armas apreendidas sem vinculação a inquéritos. Para evitar confusão, optou-se por utilizar o termo “armas encontradas” na Figura 5.

45 É importante ressaltar aqui que a cidade de Campinas se insere numa condição peculiar em nossa pesquisa. Por se tratar da única cidade que não é capital de estado, certos procedimentos do fluxo de armas extrapolam a própria geografia da cidade, como o envio de armas à DPC, que fica na capital.

46 Embora não tratemos disso nesta pesquisa, cabe esclarecer que a DPC também centraliza o recebimento das armas da Campanha do Desarmamento entregues à Polícia Civil em todo o estado de São Paulo.

Caso seja rompido esse lacre, não há como fechá-lo novamente. No entanto, não há lacre específico acoplado à arma que a individualize e permita seu acompanhamento ao longo de todo o fluxo. Os lacres tampouco são padronizados e numerados de forma homogênea em todo o estado.

Instituto de Criminalística

O Instituto de Criminalística engloba o Núcleo de Perícias Criminalísticas de Campinas (NPCC), órgão responsável por diversos tipos de perícia, inclusive os exames de balística.

As armas provenientes das delegacias devem, já na chegada ao Instituto de Criminalística, respeitar um procedimento instituído pelo Núcleo de Perícias: as armas só são recebidas se estiverem embaladas em invólucro lacrado e com a respectiva requisição de exame. Do contrário, são devolvidas imediatamente ao funcionário da delegacia que as trouxe. Não há regras no NPCC que regulem o fluxo das armas em seu interior. De todo modo, garantir a chegada das armas lacradas é muito importante, pois auxilia na rastreabilidade da arma na cadeia de custódia do Núcleo.

Conforme revelado pelo entrevistado, não há um lacre oficial da Polícia Civil que seja distribuído a todas as delegacias. Os lacres utilizados são comuns, comprados em mercados. Embora imperfeito, esse procedimento basta para a entrada no Núcleo de Perícias. O interlocutor afirma que, idealmente, o lacre deveria ser oficial e dotado de numeração única, que acompanhasse a arma até sua destruição, como em Recife. Segundo o entrevistado, também seria importante que os lacres das diversas instituições fossem distintos, de modo a identificar com exatidão sua origem.

Nos casos em que a arma tem sua numeração própria suprimida, dois lacres são colocados: um no guarda-mato⁴⁷ e outro na embalagem que envolve a arma⁴⁸. Isso porque o lacre enviado pela delegacia é rompido quando a arma vai para a perícia. Assim, um novo lacre é colocado na arma. Há casos em que o próprio Judiciário solicita nova perícia da arma. Também nesse caso a arma deve chegar ao NPCC lacrada.

O prazo para a perícia tampouco é definido em regulamento interno, seguindo apenas aquilo que o Código de Processo Penal estabelece. A questão do tempo para a realização dos exames periciais obedece, principalmente, a critérios informais. Assim, se há urgência por conta de alguma demanda da delegacia, pode-se realizar um exame, dependendo de sua complexidade, em poucas horas.

As informações sobre as armas que entram e saem do Instituto de Criminalística são registradas num livro, bem como no novo sistema de dados do Instituto de Criminalística

⁴⁷ O guarda-mato é a peça da arma, em forma de arco, que serve para proteger o gatilho.

⁴⁸ O responsável no NPCC reforçou a importância desse procedimento, em especial para armas que ingressam em grande número, como o revólver da marca Taurus, calibre 38. Uma arma como esta, sem numeração e sem lacre que a individualize, pode facilmente se perder nas diversas etapas do fluxo.

chamado Gestor de Laudos (GDL). Implantado em Campinas em setembro de 2011, tal sistema permite o gerenciamento eletrônico dos laudos técnicos produzidos após a realização dos exames periciais. Assim, todos os laudos posteriores a setembro de 2011 constam desse sistema, incluindo o registro de entrada e saída das armas. É possível ver toda a cadeia de custódia da arma nesse sistema: o dia em que a arma chegou, o dia em que foi distribuída ao perito, a qual perito a arma foi entregue e a data em que a perícia foi concluída⁴⁹.

A seguir descreve-se o caminho percorrido pela arma desde a chegada ao NPCC até sua saída dele. A arma, geralmente levada por um policial, é recebida na portaria, onde há um setor de protocolo que numera o pedido. Ao final do dia, todas as armas recebidas são encaminhadas ao laboratório onde trabalham os peritos. Lá, um funcionário fica responsável por coletar essas armas e distribuí-las aos peritos que, mediante assinatura em um livro, ficam responsáveis por elas. As armas ficam armazenadas num cofre único no laboratório, de modo que todos os peritos têm acesso ao mesmo.⁵⁰ Há, atualmente, cinco peritos que trabalham diretamente com perícia balística. Uma vez periciadas, as armas são embaladas e lacradas novamente, juntadas ao laudo, e encaminhadas ao protocolo para expedição.

Poder Judiciário

As armas periciadas voltam às delegacias e são juntadas ao inquéritos para serem encaminhadas a um edifício do Tribunal de Justiça em Campinas, ficando sob a custódia do Depósito de Guarda de Armas e Objetos.

O Depósito segue as normas do Provimento nº 50 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, de 4 de setembro de 1989, que define certos procedimentos em relação às armas sob custódia do depósito. O juiz corregedor, responsável pela organização e controle das armas no depósito, deve garantir que as armas sejam etiquetadas, com menção ao número do processo e ao nome das partes envolvidas. Essas informações deverão ser registradas em livro próprio. A norma também estabelece que o arquivamento de processos deverá ser comunicado ao juiz corregedor.

Conforme já verificado, existe resistência por parte do Judiciário em enviar armas à destruição. A centralização da custódia da arma agrava esse problema. Como as armas não ficam nas varas nas quais os processos tramitam, os juízes responsáveis pelos processos não as enxergam como um problema que deve ser resolvido com celeridade. Isso favorece o frequente esquecimento por parte dos juízes em dar destinação às armas. Como resultado, grande volume de armas permanece no Fórum, algumas desde antes da década de 1990.

49 O GDL não tem um campo específico para descrever a arma, o que dificulta pesquisas específicas a respeito.

50 De acordo com o entrevistado, o ideal é que, assim como em Campo Grande, haja uma central de custódia que seja de acesso bastante restrito.

No caso de Campinas, isso pode ser constatado facilmente. Até o início de 2012, havia um grande número de armas custodiadas no depósito. No entanto, o Tribunal de Justiça de São Paulo determinou, em 2012, um mutirão de destruição, que abarcou todo o estado. Os juízes deveriam se manifestar a respeito da custódia das armas para que o juiz corregedor dos fóruns do estado de São Paulo não remetesse as armas para destruição. Como a maior parte dos juízes não se manifestou, foi possível destruir muitas armas, reduzindo o problema do acúmulo⁵¹.

Outro aspecto interessante relativo à relação entre as diversas varas e o Depósito de Guarda de Armas e Objetos diz respeito ao trâmite de encaminhamento das armas. De acordo com a entrevistada no Fórum, as normas da Corregedoria determinam que as armas apreendidas sejam recebidas pelo cartório para o qual um determinado inquérito foi distribuído. No entanto, por conta da falta de funcionários nas varas, as delegacias têm encaminhado as armas diretamente para o depósito. Isso pode e tem causado algumas imprecisões preocupantes. Foram relatados casos em que uma determinada arma, vinculada a uma vara, é entregue no depósito com o número de outra vara. Nesse caso, os funcionários do depósito não têm como saber a origem real da vara, o que pode ocasionar diversos problemas, como dificuldades para localizar a arma ou mesmo destruição de arma errada⁵².

O déficit de funcionários também pode ser verificado no depósito, o que dificulta muito o trabalho de controle e guarda das armas. O depósito não é tratado como estrutura que demanda a alocação de recursos humanos específicos para sua gestão, como ocorre em Campo Grande, por exemplo, onde existe um coordenador do Depósito de Bens Apreendidos. No caso de Campinas, os funcionários de uma vara dividem seu tempo entre as atividades cartoriais regulares e o depósito. O resultado dessa divisão inapropriada de funções é que faltam, obviamente, funcionários para exercer as duas atividades a contento.

A deficiência não se resume à quantidade de funcionários, mas também à capacitação dos mesmos, na medida em que serventários da Justiça não foram preparados para a tarefa de conferir armas. Esse problema fica mais explícito com a questão das munições. De acordo com os funcionários responsáveis pelo depósito, nunca se remeteram munições para destruição no Exército, pois eles não têm conhecimento técnico para separar as munições de acordo com seu calibre, conforme determina o Exército. Para solucionar essa questão, duas respostas poderiam ser dadas. Por um lado, o Exército poderia flexibilizar a forma de entrega das munições, aceitando sua separação por peso. Por outro, as partes poderiam se colocar em acordo, de tal modo que o Exército capacitasse ou auxiliasse os funcionários do Fórum nessa tarefa.

Em que pese o problema da falta de pessoal qualificado já ter sido identificado e

⁵¹ Aproximadamente 60 mil armas foram destruídas no estado de São Paulo em decorrência do mutirão.

⁵² É interessante observar que o sistema informatizado do Tribunal (SAJ) tem dificultado a resolução desse tipo de problema. De acordo com a entrevistada, muitas informações agora constam como segredo de Justiça no SAJ, de modo que, muitas vezes, não é possível identificar a origem da arma utilizando o sistema.

ter sido alvo da resolução no 134 do CNJ, alguns fóruns, como o de Campinas, sequer possuem Assessoria Militar, o que garantiria gestão mais adequada das armas.

Cabe destacar também que o controle interno das armas é bastante frágil e não há um sistema eletrônico que dê conta do total de armas armazenadas. Os funcionários do Fórum afirmaram que, embora não tenham conhecimento do desaparecimento de qualquer arma, muitas vezes têm grande dificuldade para encontrá-la. Outro dado que revela a falta de controle é o fato de os funcionários não terem sido capazes de dizer, na primeira visita ao Fórum, quantas armas havia sob sua custódia naquele momento.

Antes de concluir a análise do fluxo no Judiciário, é importante mencionar o Provimento CSM (Conselho Superior da Magistratura) no 2018/2012, incorporado às Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, que trata da guarda e da destinação das armas no estado de São Paulo. Embora já esteja em vigor desde o fim do ano passado, sua implementação ainda não começou efetivamente. Seus efeitos, portanto, não estão presentes na gestão e custódia das armas no Fórum de Campinas. De todo modo, dadas as importantes inovações aportadas por essa norma, vale descrevê-la.

De acordo com o referido Provimento, as armas continuarão a ser encaminhadas ao depósito do Poder Judiciário de Campinas. No entanto, espera-se que lá permaneçam pouco tempo, pois a norma prevê que, de posse do laudo pericial, o responsável pelo depósito intime “o Ministério Público e o Defensor, constituído ou nomeado, ainda que especificamente para esse fim, a fim de manifestarem, em cinco dias, eventual interesse na sua conservação até a decisão final do processo”. O Provimento ainda estipula que, após esse prazo, os autos do processo serão encaminhados ao juiz, “que determinará a destruição, restituição ou conservação do armamento”.

O Provimento representa um avanço em relação à Resolução no 134 do CNJ, pois esta não estipula prazos para que o juiz fundamente sua decisão sobre a manutenção da arma, o que, na prática, tem significado sua conservação sem que necessariamente haja uma justificativa. No caso do novo Provimento, embora ele ainda garanta ao juiz a possibilidade de manter a arma, desde que fundamente sua decisão, a determinação de que o promotor e o defensor se manifestem em exíguo prazo e no momento inicial do processo representa uma medida extremamente positiva. Será necessário observar, todavia, a sua implementação. A obrigatoriedade de manifestação num prazo curto não garante, por si só, o aumento do número de armas destruídas.

Outra importante inovação do Provimento corresponde à determinação de que as armas não encaminhadas para destruição fiquem sob a guarda da Polícia Militar. Desse modo, espera-se que as armas não permaneçam mais nos depósitos, reduzindo-se, assim, o número de roubos e furtos em fóruns, garantindo, portanto, maior segurança às armas apreendidas⁵³.

⁵³ Como as novas medidas valerão apenas para as próximas armas que chegarem aos fóruns, seria importante que o Judiciário realizasse novo mutirão, reduzindo os estoques de armas ao mínimo possível.

Quando o juiz responsável pela arma decidir por sua destruição, esta deverá ser transportada da PM ao depósito dos fóruns, que as remeterão às Regiões Administrativas Judiciárias⁵⁴, responsáveis, a partir do Provimento, pelo encaminhamento ao Exército para destruição. O Provimento ainda estipula que as Regiões Administrativas Judiciárias realizem esse procedimento mensalmente.

Vale notar que o Provimento, diferentemente de Pernambuco, não extingue os depósitos nos fóruns, pois estes ainda receberão armas das diversas varas, seja para enviá-las para a guarda da PM, seja para encaminhá-las à Região Administrativa Judiciária para posterior destruição.

Cabe esclarecer que o Provimento também resolve o problema relativo à guarda das munições. De acordo com a norma,

as munições de qualquer calibre não serão recebidas pelos escritórios de justiça, permanecendo em depósito junto à autoridade policial que preside ou presidiu o inquérito ou nas dependências do órgão encarregado de efetivar o exame cabível, dando-lhes, em seguida, o encaminhamento previsto em lei.

Como se pode notar, com uma pequena mudança normativa, o Judiciário livrou-se do problema da munição. É importante observar, todavia, que isso elimina o problema do Poder Judiciário, mas não o resolve, transferindo-o para outras instituições, de modo que seu custo social permanece. Prevê-se que as munições serão acumuladas nas delegacias de polícia ou nos Institutos de Criminalística. Assim, deve-se pensar em soluções efetivas e permanentes. Vale destacar que esse item do Provimento também não está sendo cumprido pelo Poder Judiciário de Campinas até o momento.

Exército

A quase totalidade das armas tem como seu próximo destino o 22º Depósito de Suprimento (D-SUP) da 2ª Região Militar do Exército.⁵⁵ Assim como nos outros municípios estudados, deve haver agendamento com o Exército para o encaminhamento das armas. Além disso, o Exército solicita a remessa prévia da relação de todas as armas que serão destruídas. As instituições que levam armas para destruição são dirigidas até um galpão, no qual ocorre a conferência e a destruição das armas.

Não havendo erro na relação das armas enviadas, as mesmas estão prontas para a próxima etapa⁵⁶, quando se nota grande diferença entre as Regiões Militares visitadas. O processo de destruição da arma ocorre no interior do 22º D-SUP. Desde o início de 2013,

⁵⁴ A 4ª Região Administrativa Judiciária, com sede em Campinas, agrupa 60 Comarcas. Assim, as armas relativas a essas 60 Comarcas serão centralizadas na 4ª Região para envio ao Exército.

⁵⁵ No Mato Grosso do Sul e em Pernambuco, os Depósitos ou Batalhões de Suprimento localizam-se na capital estadual. No caso da 2ª Região Militar, o município de Barueri, sede do 22º D-SUP (Depósito de Suprimento), recebe as armas do estado inteiro. Campinas e Barueri distam, aproximadamente, 90 km uma da outra.

⁵⁶ Vale destacar que o Exército da 2ª Região Militar é bastante rigoroso nesse procedimento de conferência das armas. A título de exemplo, o Exército devolveu 30 armas enviadas pelo Poder Judiciário de Campinas no mutirão de 2012, pois havia diferenças de entendimento, por exemplo, em relação a algumas letras e números que identificavam a arma encaminhada.

o Exército dispõe de uma máquina trituradora, capaz de reduzir as armas a detritos, os quais vão diretamente para um cadinho de tamanho industrial. Embora a destruição ocorra no Exército, esses detritos, agora irrecuperáveis, continuam sendo encaminhados a uma siderúrgica, que os queima numa fornalha.

A capacidade de destruição das armas pelo próprio Exército trouxe numerosos benefícios ao processo. O mais óbvio é que ele não depende mais da siderúrgica para o agendamento da destruição das armas. No entanto, o ganho mais significativo refere-se à transparência, segurança e ao controle do processo. Como tudo se desenrola no 22º D-SUP, o Exército pode obrigar as instituições a não apenas entregarem as armas, mas a assistirem à destruição, o que confere maior confiabilidade ao procedimento. Isso reduz enormemente a possibilidade de desvios no âmbito do Exército.

Não há periodicidade para a destruição das armas, o que depende, antes, da necessidade das diversas instituições. De todo modo, a máquina possui grande capacidade de trabalho, podendo triturar 15 toneladas por dia.

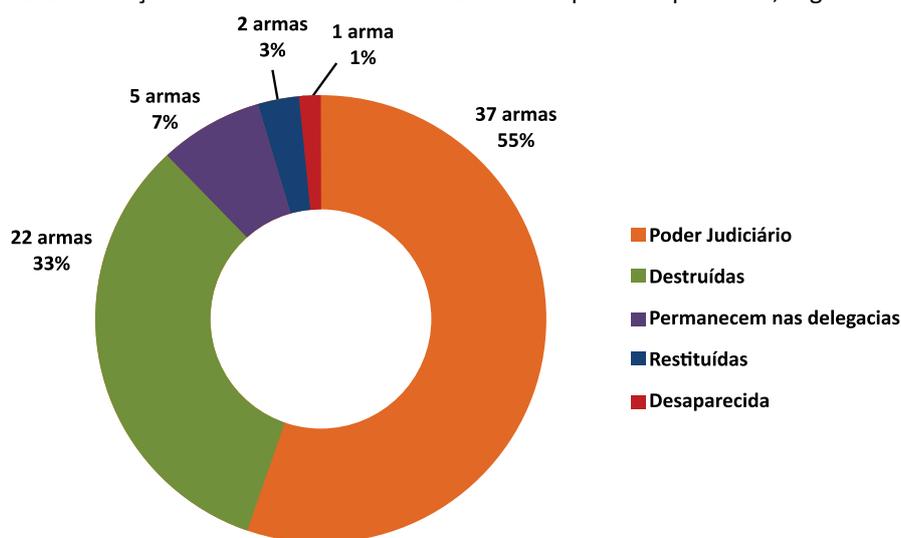
3.6 AMOSTRA EXEMPLIFICATIVA EM CAMPINAS

Como exercício complementar ao mapeamento dos fluxos das armas nos três municípios estudados, selecionou-se uma amostra de 67 armas apreendidas em Campinas para analisar como esse processo funciona na prática. Ao acompanhar o caminho percorrido por elas, foi possível observar em que medida os problemas anteriormente identificados se refletiram em casos concretos de armas apreendidas.

Para levar a cabo o rastreamento, optou-se por uma amostra que correspondeu à totalidade das armas apreendidas em agosto de 2011 em Campinas. Esse período foi selecionado por se entender que, no momento da pesquisa, finalizada em outubro de 2013, teria transcorrido tempo suficiente para que as armas percorressem integralmente o fluxo, atingindo sua destinação final, seja a restituição ao proprietário, seja a destruição no Exército. Findo esse período, as armas que não estivessem nessa situação possivelmente expressariam alguns dos gargalos observados na pesquisa. Eventuais canais de desvio também poderiam ser identificados, caso não fosse possível encontrar algumas dessas armas. Por fim, a capacidade de rastrear essa amostra já traria muitas informações sobre a dinâmica de registro e controle das instituições.

A prova da destinação final de cada arma pôde ser aferida por: 1) recibo de entrega ao Exército para destruição; 2) recibo de entrega para o proprietário legal; 3) localização física no depósito do Poder Judiciário de Campinas; 4) localização física nos cartórios das delegacias.

Gráfico 2: Distribuição das 67 armas rastreadas 26 meses após sua apreensão, segundo situação



Fonte: Tribunal de Justiça/SP e Secretaria de Segurança Pública/SP. Elaboração Instituto Sou da Paz.

A maior parte das armas (55%) permanece armazenada no Poder Judiciário, o que corresponde ao diagnóstico da pesquisa: a morosidade do Poder Judiciário no encaminhamento das armas para destruição. Isso se deve, principalmente, à prática de retenção das mesmas até o fim dos processos a que estão vinculadas. A porcentagem de armas retidas pelo Poder Judiciário é ainda maior, pois nem todas chegaram ao Fórum de Campinas, já que 5 armas ainda permanecem em delegacias, 1 foi devolvida ao proprietário diretamente pelo delegado de polícia e 1 está desaparecida sob a custódia da Polícia Civil. Assim, entre as 67 armas analisadas, 60 efetivamente deram entrada no Poder Judiciário de Campinas, o que equivale a dizer que 62% dessas armas permanecem em seu depósito.

Em que pese a lentidão no processamento das armas pelo Poder Judiciário, 33% delas foram enviadas ao Exército para destruição. Esse procedimento foi relativamente rápido, na medida em que 17 dessas armas foram destruídas numa única oportunidade, em abril de 2012⁵⁷ (apenas oito meses após serem apreendidas), enquanto 5 armas foram destruídas apenas em setembro de 2013. Uma proporção menor de armas (7%), mas ainda assim significativa, permanece, desde sua apreensão, sob a custódia da Polícia Civil, distribuída em suas diversas delegacias. O armazenamento dessas armas por longo período em delegacias também reflete um achado da pesquisa, que é a demora desses órgãos em dar uma destinação final às armas.

Apenas 3% das armas foram devolvidas a seus proprietários. Esse baixo percentual era esperado, pois trata-se de procedimento excepcional no âmbito do fluxo de armas apreendidas. Por fim, uma arma não pôde ser localizada devido a falhas nos registros da delegacia que realizou sua apreensão, refletindo a fragilidade no controle das armas apreendidas.

⁵⁷ É possível especular que a celeridade desse processo deveu-se à realização do mutirão anteriormente citado, oportunidade na qual essas armas foram destruídas.

A Figura 6 dá conta da evolução desse processo, mostrando uma “fotografia” das 67 armas em 4 distintos momentos do rastreamento. É possível observar que as armas são escoadas rapidamente das delegacias para o Judiciário, de modo que, já no 4º mês, mais da metade (55%) das armas está sob a responsabilidade dos juízes. Passados 11 meses da apreensão em agosto de 2011, as delegacias permaneciam com apenas 25% das armas. O Judiciário continuava com um número elevado de armas (45%), mas já havia conseguido enviar para destruição 25% delas.

Ao final do período da pesquisa (26º mês), é possível notar que a Polícia Civil deu vazão a praticamente todas as armas, restando com apenas 7% das mesmas. Isso significou maior envio de armas ao Judiciário, que voltou a acumular um número significativo de armas. Em que pese ter aumentado a proporção de armas destruídas para 33%, o Judiciário ainda estocava 55% da amostra em setembro de 2013, mais de dois anos após a apreensão das 67 armas rastreadas.

Figura 6: Situação das 67 armas em distintos momentos do processo de rastreamento



Fonte: Tribunal de Justiça/SP e Secretaria de Segurança Pública/SP. Elaboração Instituto Sou da Paz.

A observação da situação final das 67 armas apreendidas esconde, no entanto, muitos percalços enfrentados no seu rastreamento. As dificuldades foram de diversas ordens, como falhas nos registros e a falta ou descumprimento de procedimentos estabelecidos. Desse modo, o status das armas variou muito ao longo da pesquisa.

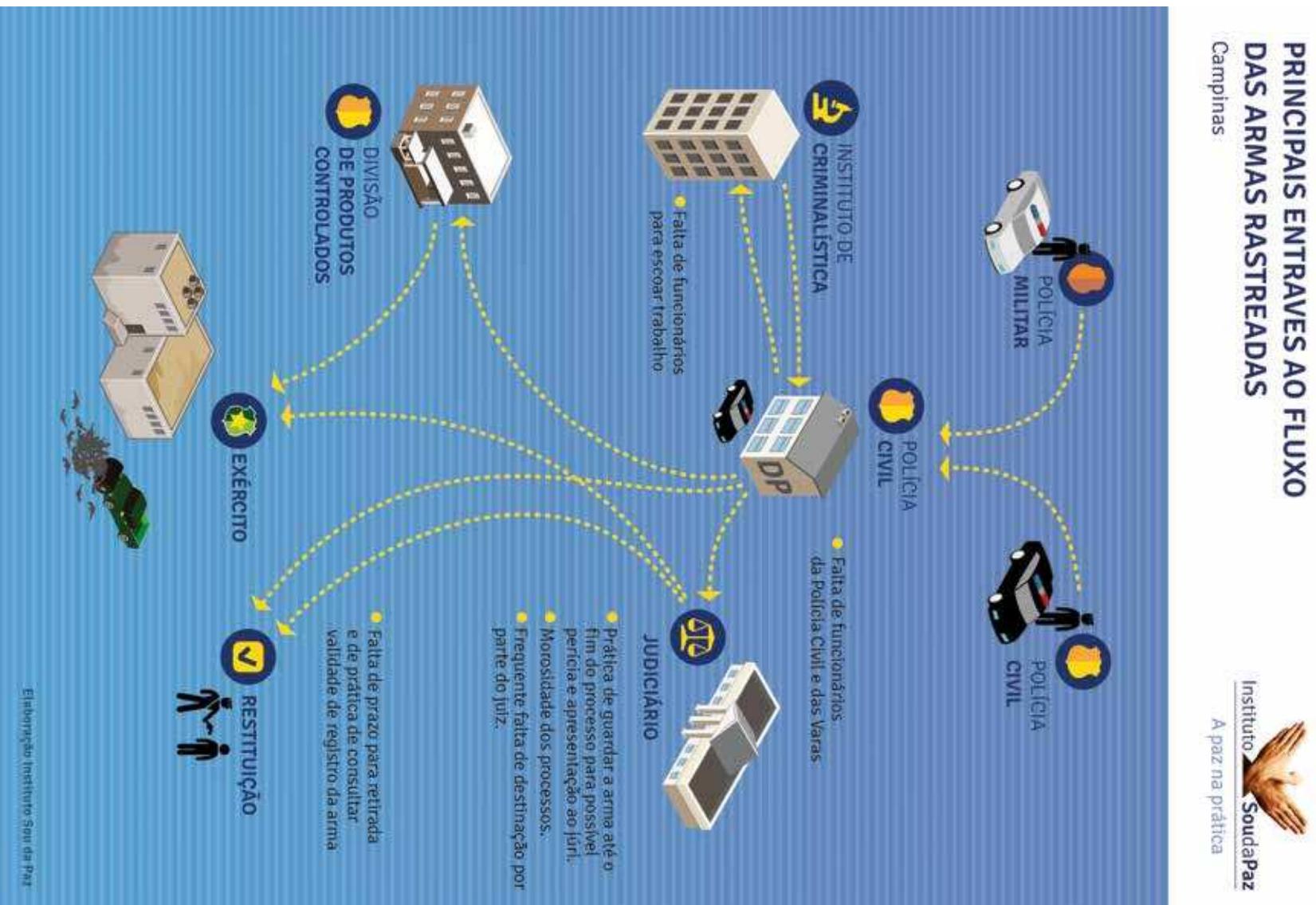
No caso do Fórum, o maior problema refere-se, sem dúvida, a falhas no registro e no controle das armas. Em certo momento, elevado número de armas supostamente não teria dado entrada no Fórum, o que se revelou falso após segunda aferição pelos funcionários daquela instituição. Em outro momento, diversas armas teriam desaparecido, fato que só foi desmentido após outra checagem no âmbito do Fórum.

Outro ponto de retenção das armas é a Polícia Civil, que, apesar de ter sob sua custódia 7% das armas, demonstrou numerosas dificuldades na adoção dos procedimentos adequados para lidar com essas armas, como falta de recursos humanos para dar o devido encaminhamento a todos os inquéritos ou boletins de ocorrência (e, por consequência, às armas), falhas de registro e falta de conhecimento sobre procedimentos e regulamentos.

Como decorrência da falta de recursos humanos, armas não ligadas a inquéritos policiais têm sua destinação claramente relegada a segundo plano e permanecem nas delegacias por períodos estendidos. Evidenciou-se o desconhecimento ou não cumprimento do Estatuto do Desarmamento, como no caso de uma delegada que aguardava a regularização do registro de uma arma para em seguida restituí-la ao proprietário, sem saber que não é possível renovar o registro de uma arma uma vez que esteja vencido. É fundamental, assim, que se promova a capacitação da Polícia Civil para que aplique adequadamente os regulamentos referentes ao controle de armas e fiscalize o seu cumprimento.

Essas falhas nos registros e controles de cada arma, somadas à falta de infraestrutura adequada para seu armazenamento, tanto no Poder Judiciário como na Polícia Civil, constituem fator de risco iminente. A Figura 7 resume os principais gargalos identificados para a apropriada destinação das armas rastreadas em Campinas.

Figura nº 7: Principais entraves no fluxo das armas rastreadas



4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa aqui apresentada, apesar de fundamental e inédita, por seu escopo e grau de comparabilidade, aponta a necessidade de estudos complementares, tanto para reproduzir a metodologia em outras unidades da federação, como também para se observarem outros aspectos, tais como prazos médios em cada etapa do processo, diagnóstico sobre a quantidade de armas vinculadas a processos arquivados em fóruns do país, bem como a porcentagem de armas que demandaram segunda perícia ao longo do processo judicial, de modo a subsidiar a discussão sobre a importância de uma rápida destinação das armas no Poder Judiciário.

Antes de discutir problemas específicos comuns às instituições nas diversas cidades pesquisadas, vale ressaltar os dois principais achados da pesquisa, que estão intimamente ligados e correspondem a um problema e a uma boa prática: 1) o Poder Judiciário como principal gargalo no fluxo das armas e 2) a inovadora experiência de Recife.

4.1 PODER JUDICIÁRIO COMO PRINCIPAL GARGALO NO FLUXO DAS ARMAS

Os sistemas informatizados do Judiciário não permitem a comunicação instantânea entre os processos judiciais e os bens a ele vinculados. Assim, o responsável por uma arma no depósito do Fórum não sabe quando há o arquivamento de um processo, de modo que uma arma que poderia ser destruída lá permanece.

Mais grave que isso é o fato de os juízes se furtarem a dar uma destinação célere às armas, o que explica seu grande acúmulo nos fóruns⁵⁸ visitados, tornando o Poder Judiciário o maior gargalo do fluxo.

Uma solução para esse problema seria garantir que o juiz fundamentasse a decisão pela manutenção da arma já no seu recebimento com o respectivo laudo, ou seja, no início do processo. Isso talvez tivesse como efeito o envio de maior quantidade de armas para destruição. Outra saída corresponderia à emissão de nova norma do CNJ estipulando os tipos de crime que justificariam a manutenção da guarda da arma. Assim, nos crimes contra a vida, por exemplo, que poderiam demandar nova perícia ou a apresentação da arma durante o julgamento, ela seria guardada; em todos os demais casos, as armas seriam destruídas imediatamente.

Tal medida permitiria dar vazão imediata à maior parte da colossal quantidade de armas armazenadas nos fóruns do país, reduzindo os graves riscos de desvios e furtos. Aliada a isso, uma campanha de sensibilização dos juízes poderia trazer enormes ganhos no sentido de acelerar o caminho percorrido pela arma.

A Figura 8 ilustra o gargalo representado pelo Poder Judiciário, permitindo a observação empírica, por cidade, de como a inação daquele Poder afeta o fluxo das armas como um todo. É possível observar, por ano, quantas armas são apreendidas, quantas armas recebem autorização do Poder Judiciário para serem destruídas, bem como o número de armas armazenadas em cada cidade.

⁵⁸ No caso de Recife, o acúmulo se dá na Polícia Civil, responsável pelo armazenamento das armas. A destinação das armas, de todo modo, está a cargo do Poder Judiciário.

Em todas as cidades, o número de armas autorizadas a serem destruídas tem superado, nos últimos anos, o de armas apreendidas, o que é bom, pois garante o escoamento dos estoques de armas nas cidades. No entanto, como o acúmulo de armas estocadas é muito grande, devido à falha do Poder Judiciário, exceção feita a Campinas, levará muitos anos para que os depósitos sejam esvaziados. No caso mais dramático, de Campo Grande, mantendo-se o fluxo atual de apreensão e destruição e tendo em conta o estoque atual de armas, serão necessários 24 anos para que o depósito seja esvaziado.

Figura 8: Poder Judiciário como principal gargalo do fluxo das armas



Fonte: Governos Estaduais e Poderes Judiciários de MS, PE e SP

Elaboração Instituto Sou da Paz

4.2 A INOVADORA EXPERIÊNCIA DE RECIFE

A concepção do sistema Niaf/Core em Recife, garantindo a rastreabilidade de todas as armas e centralizando tanto a informação como seu armazenamento, foi uma medida extremamente bem elaborada e com potencial para se tornar uma referência no país, se bem executada. A Portaria de criação do Niaf, ao envolver as diversas instituições estatais relacionadas ao fluxo de armas, acabou por integrá-las de forma eficaz, deixando claro o papel e a importância de cada uma para o bom funcionamento do sistema.

A atribuição de numeração única a todas as armas, bem como sua vinculação a uma determinada instituição, é um importante modelo de política pública de controle da arma ao longo de todo o seu fluxo, reduzindo, assim, as possibilidades de desvio. A outra medida prevista na concepção do modelo Niaf/Core, muito bem intencionada, foi o armazenamento de todas as armas nesse órgão, afastando do Poder Judiciário e das delegacias, assim, o problema dos roubos e desvios.

Porém, de maneira imprevista, as armas continuam se acumulando, agora num órgão da Polícia Civil. Assim, se medidas que permitam o escoamento das armas armazenadas no Niaf/Core não forem tomadas no âmbito do Poder Judiciário, corre-se o risco de neutralizar os avanços até o momento obtidos, de modo que a importante ação do Executivo estadual de Pernambuco seja sobrepujada pela inação do Judiciário do mesmo estado.

Em relação à custódia das armas, mais de um perito defendeu que todos os objetos apreendidos, incluindo as armas, permaneçam numa Central de Custódia no âmbito do Instituto de Criminalística até que sejam destruídos. Assim, as provas dos crimes ficariam sob os cuidados de especialistas no assunto, até para que se garanta sua integridade. Além disso, caso haja a necessidade de nova perícia, o objeto já estará no devido lugar, evitando deslocamentos pelas diversas instituições.

Tendo em vista a experiência de Pernambuco, que colocou a guarda das armas sob responsabilidade da Polícia Civil, e o fato de que o principal destino das armas, quando não é a destruição, é uma nova perícia, faz sentido levantar-se o debate sobre a possível custódia de todas as armas estar sob a responsabilidade dos Institutos de Criminalística. Evidentemente, tal iniciativa teria que ser precedida pela solução do gargalo no Judiciário, sob pena de passar pelas mesmas dificuldades que o Core/Niaf enfrenta em Pernambuco.

4.3 RECOMENDAÇÕES

A análise da cadeia de custódia das armas apreendidas nos três municípios permitiu identificar gargalos nas mais diversas instituições e em relação a diferentes aspectos. Algumas boas práticas também foram constatadas. Nesta seção, resumem-se as principais falhas encontradas e apontam-se algumas medidas que poderiam auxiliar na sua resolução.

Controle das armas

O controle da arma na cadeia de custódia do Estado é fundamental, pois reduz a possibilidade de desvios. Para torná-lo efetivo, deve ser possível rastrear a arma ao longo de todo o seu fluxo.

A situação encontrada nas cidades, com algumas raras exceções, é preocupante e precisa ser destacada. Em Campinas, a arma recebe pelo menos três números identificadores ao longo de sua cadeia:

- 1) um na Polícia Civil, com o lacre no qual a arma é acondicionada;
- 2) um no Instituto de Criminalística, referente ao laudo pericial realizado;
- 3) um no Judiciário, que vincula a arma a um determinado processo.

Se esta arma possui numeração, o problema não é tão grave, já que, em última análise, será possível fazer uma conferência pela numeração original. Considerando que boa parte das armas não possui numeração⁵⁹, **essa multiplicidade de procedimentos torna o trabalho de rastreamento da uma arma quase impossível, expondo-a a riscos de desvio.**

A mesma fragilidade encontrada nos procedimentos de identificação da arma pode ser observada nos sistemas informatizados de controle das armas. Os sistemas utilizados pelas Polícias Cíveis (de registro de ocorrências), pelos Institutos de Criminalística (para controle de provas e registros de laudos) e pelos Fóruns (para controle de tramitação de processos e inventário de bens custodiados) devem ter campos específicos para registro de informações de armas, bem como controle da cadeia de custódia dos bens enquanto em sua posse, permitindo a identificação do agente público que está vinculado ao bem em cada etapa e sua responsabilização em caso de desvio.

Nesse sentido, o melhor exemplo é o modelo de Recife (PE), no qual há padronização de procedimentos desde a chegada da arma à custódia do Estado, na Polícia Civil. A arma recebe, na delegacia, um lacre padronizado com cores que identificam cada instituição, bem como número único que acompanha a arma até o final do processo.

Além disso, a existência de um órgão dedicado exclusivamente a armazenar, identificar e registrar de forma informatizada todas as informações sobre a arma, como o Niaf/Core em Recife, ajuda a evitar erros e perda de informações ao longo do processo.

No Judiciário, algumas alterações simples em termos de sistema informatizado poderiam trazer grande impacto positivo. A integração do sistema informatizado de controle de bens no depósito ao sistema de andamento de processos permitiria implantar um mecanismo que impedisse o juiz de arquivar um processo sem dar destinação à arma⁶⁰.

59 Segundo estudo do Instituto Sou da Paz intitulado "As armas do crime", que analisou armas apreendidas na cidade de São Paulo em 2011, 49,1% das armas têm a numeração raspada.

60 Em Campo Grande, para que isso não aconteça, de tempos em tempos, os funcionários do depósito realizam levantamento e provocam os juizes por ofício para que deem destinação às armas paradas. Trata-se de prática repleta de boa vontade, mas arcaica e ineficiente.

Formação

É indispensável que os agentes que tenham papéis estratégicos nesse fluxo recebam uma formação adequada. Os policiais civis, além de cursos de identificação de armas, devem saber operar os bancos de dados disponíveis, sendo, inclusive, cobrados por essa função. Espera-se que saibam realizar as consultas para verificar o proprietário de uma arma no Infoseg e utilizem essa informação de forma qualificada tanto para responsabilizar eventuais proprietários que tenham concorrido para o desvio, quanto para mapear as principais fontes de fornecimento de armas ao crime.

Os funcionários do Judiciário que recebem, separam e custodiam as armas devem ter, minimamente, capacidade de identificar e conferir essas armas. O ideal é que haja funcionários designados especificamente para o trabalho no depósito, como ocorre em Campo Grande (MS). Além disso, é fundamental que esses funcionários contem com o apoio de uma Assessoria Militar que tenha conhecimento específico sobre armas.

Efetivo adequado

Em muitas instituições, os principais problemas estavam relacionados à capacidade de processamento diante da demanda apresentada. Delegacias sem escrivães e investigadores suficientes redundam em inquéritos mais longos e, conseqüentemente, armas mais tempo paradas em armários. Institutos de Criminalística sem peritos suficientes resultam em demora nos laudos e acúmulo de armas. Fóruns sem capacidade de identificar armas e encaminhá-las ao Exército trazem inúmeros riscos para a segurança de seus servidores e da população em caso de desvios. Fica claro, portanto, que equipar as diversas instituições com pessoal qualificado é fundamental para mitigar os problemas expostos. A Tabela 3 dá conta da situação numa das instituições mais problemáticas no tocante ao efetivo disponível.

Tabela 3: Proporção de armas periciadas por perito em 2012

Recife	Campo Grande	Campinas
653	159	280

Fonte: Institutos de Criminalística de Campo Grande, Recife e Campinas. Elaboração Instituto Sou da Paz

Correição

Quase todas as instituições recebem visitas periódicas para a realização de correições, que são fiscalizações feitas pela autoridade competente num determinado órgão. As delegacias costumam receber correições da própria Polícia Civil e do Ministério Público, responsável pelo controle externo das polícias. No caso dos Fóruns, as Corregedorias do próprio Judiciário fazem correições.

O processo, apesar de desejável, está muito aquém do necessário, não só pela periodicidade baixa, mas principalmente pelo escopo da correição. De maneira geral, as vistorias restringem-se, nesses dois órgãos, à “papelada”, ou seja, aos inquéritos e aos processos judiciais, com vistas a identificar falhas no registro de informações e nos prazos legais. O aspecto formal, portanto, é priorizado em detrimento de outros fatores, tais quais o registro de bens apreendidos, como armas, ou mesmo as condições

de segurança para o armazenamento das mesmas. Vale mencionar o exemplo positivo do Judiciário de Campo Grande, no qual a Corregedoria fiscaliza inclusive o depósito de armas.

Nesses locais e nos Institutos de Criminalística, seria necessário, ao menos uma vez por ano, uma visita que conferisse fisicamente o inventário de armas em cada local, permitindo a identificação mais rápida de desvios e consequente tomada de providências. Em todas as instituições, o ideal seria que houvesse comissões externas ao órgão para dar maior confiabilidade e isenção aos procedimentos.

Condições de segurança

Nas delegacias de Polícia Civil, as armas costumam ficar vinculadas aos escritórios, o que é importante em termos de responsabilização. No entanto, as condições de segurança são muito frágeis, pois as armas são guardadas em armários simples, chaveados ou não. Se é verdade que a maior parte das armas, por estar vinculada a pessoas presas, logo vai à perícia e segue adiante na cadeia, é também verdade que em muitos casos o número de armas retidas em delegacias mostra-se elevado.

Nos Institutos de Criminalística havia, em geral, uma sala-cofre ou local equivalente com infraestrutura um pouco mais adequada. No entanto, em alguns casos todos os peritos têm acesso a todas as armas custodiadas no local. O ideal é que haja uma central de custódia que concentre todas as armas e à qual os peritos não tenham acesso, como em Campo Grande.

No Judiciário, local em que as armas permanecem por maior tempo, as condições de segurança costumam ser melhores. No entanto, há casos bastante preocupantes, em que nem mesmo segurança noturna adequada para o prédio do Fórum existe.

As recomendações para a custódia das armas, baseadas nas referências internacionais da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, na sigla em inglês), são: armazenamento em locais de acesso restrito (com acesso permitido a um número reduzido de agentes), salas com grades e portas de metal reforçadas, sistemas de alarme e monitoramento por circuito fechado de televisão, bem como vigilância 24h.

Evidentemente, o ideal é que as armas permaneçam o menor tempo possível no âmbito das diversas instituições. De todo modo, enquanto medidas não são tomadas para o aceleração desse fluxo, não é possível descuidar das condições de segurança, até porque um roubo ou furto a esses locais pode colocar por terra o trabalho de apreensão de armas de vários meses das polícias⁶¹.

Destruição

A destruição é, na maioria das vezes, o destino final das armas apreendidas, constituindo, portanto, o fim da cadeia de custódia. O Exército, responsável pela destruição das armas, nem sempre dispõe de meios próprios para a realização desse processo. Isso implica depender da boa vontade de terceiros (empresas siderúrgicas

61 Vale destacar alguns episódios ocorridos em 2012. Em Colombo (PR), 291 armas foram roubadas do fórum: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,quadilha-invade-forum-e-rouba-quase-300-armas-no-parana,965010,0.htm>>. Em Recife (PE), ao menos 10 armas foram roubadas de uma delegacia: <<http://ne10.uol.com.br/canal/cotidiano/grande-recife/noticia/2012/05/03/objetos-roubados-de-delegacia-sao-encontrados-em-terreno-na-avenida-caxanga-340586.php>>.

privadas), o que dificulta o trabalho, aumenta riscos nos deslocamentos e impacta no controle e transparência do processo.

Nesse sentido, o modelo ideal é o de Campinas, em que o Exército possui uma máquina trituradora capaz de destruir as armas, o que reduz riscos de desvios, seja no transporte, seja em sua guarda. O principal ganho desse modelo reside na transparência e no controle externo do procedimento, pois a instituição que leva a arma é obrigada a presenciar sua destruição.

O projeto e o termo de referência da licitação da máquina trituradora adquirida pelo Exército da 2ª Região Militar poderiam servir de referência para a aquisição do equipamento em outras unidades da federação. Enquanto isto não ocorre, o Exército deveria garantir ao menos que a pré-destruição fosse acompanhada pelas instituições que estão entregando as armas.

“Passivo”

Em todas as cidades foram encontradas armas “paradas” ou “esquecidas” nas diversas instituições. Armas vinculadas a processos judiciais antigos armazenadas com armas institucionais da PM em Recife. Na mesma cidade, armas vinculadas a um perito aposentado ficaram “esquecidas” no chão do Instituto de Criminalística. Em Campo Grande, dezenas de armas, algumas da década de 1990, foram encontradas em delegacias, sem que se soubesse ao certo de onde vinham ou para onde deveriam ir. Em Campinas, aguardava-se que os proprietários realizassem uma regularização que não era possível; em outro caso, há dois anos se esperava que uma empresa de segurança privada requisitasse a restituição de sua arma. Em Campo Grande e Campinas, os Fóruns armazenavam armas que poderiam ter sido destruídas há muito tempo.

Essas situações, se não ilegais, são extremamente perigosas e poderiam ser evitadas. Em diversos locais, se uma das armas fosse furtada, a ocorrência só seria notada muito tempo depois ou eventualmente sequer seria notada. No curto prazo, recomenda-se a realização de mutirões que deem conta de resolver esse “passivo” acumulado, como ocorreu em Campinas em 2012. Para o longo prazo, medidas administrativas, que não implicam alterações legais, poderiam ser tomadas para a resolução desses problemas. Vale destacar que, se as correições ocorressem nos locais de custódia das armas e atentassem para esse “passivo”, seria cada vez menos necessária a realização de mutirões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FIGUEIREDO, Isabel; KNIPPEL, Edson. Controle de armas apreendidas pela polícia. Ilanud, 2007.

INSTITUTO SOU DA PAZ. “As armas do crime”. São Paulo, 2013. Disponível em <<http://bit.do/asarmasdocrime>> Acessado em 7 de outubro de 2013.

OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe. Handbook of best practices on small arms and light weapons: best practice guide on national procedures for stockpile management and security. FSC.GAL/14/03/Rev.2. Viena, 19 de Setembro de 2003.

Legislação Consultada:

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

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

_____. Presidência da República. Lei n. 10.826, 22 de dezembro de 2003. Brasília, 22/12/2003.

_____. Presidência da República. Decreto nº 5.123, 1 de julho de 2004.

_____. Presidência da República. Lei 11.706. 19 de junho de 2008.

_____. Presidência da República. R-105 (Decreto n. 3.665, de 2000 – Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados). Brasília, 20/11/2000.

_____. Ministério da Justiça. Portaria nº 797. Brasília, 5 de maio de 2011.

_____. Ministério da Justiça. Portaria nº 936. Brasília, 17 de maio de 2011.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 134. Brasília, 21 de junho de 2011.

_____. Ministério da Defesa. Instrução Técnico-Administrativa nº 1/2013.

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Secretaria do Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul – Polícia Civil. Regulamento das Atividades da Polícia Judiciária nº 12. Campo Grande, 4 de dezembro de 2002.

_____. Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande. 27 de janeiro de 2003.

ESTADO DE PERNAMBUCO. Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco – Polícia Civil. Instrução Normativa nº 001. Recife, 1 de julho de 2012.

_____. Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco – Polícia Civil. Portaria nº966. Recife, 13 de abril de 2011.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. São Paulo, 4 de setembro de 1989.

_____. Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo – Polícia civil - DGP. Portaria nº34. São Paulo, 30 de dezembro de 1997.

Matérias de jornais:

Objetos roubados de delegacia são encontrados em terreno na Avenida Caxangá. NE10. 3 de maio de 2012. Disponível em <<http://ne10.uol.com.br/canal/cotidiano/grande-recife/noticia/2012/05/03/objetos-roubados-de-delegacia-sao-encontrados-em-terreno-na-avenida-caxanga-340586.php>> Acessado em 8 de outubro de 2013.

Justiça perde uma arma por dia para o crime. Folha de São Paulo. 21.04.2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2104201108.htm>> Acessado em 25 de setembro de 2013.

Quadrilha invade fórum e rouba quase 300 armas no Paraná. O Estado de São Paulo. 25 de novembro de 2012. Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,quadrilha-invade-forum-e-rouba-quase-300-armas-no-parana,965010,0.htm> > Acessado em 8 de outubro de 2013.

LISTA DE SIGLAS

AIS: Área Integrada de Segurança

B-SUP: Batalhão de Suprimento

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

Core: Coordenação de Operações de Recursos Especiais

CSM: Conselho Superior da Magistratura

DFPC: Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados

DPC: Divisão de Produtos Controlados

D-SUP: Depósito de Suprimento

GAB/SDS: Gabinete/Secretaria de Defesa Social

GDL: Gestor de Laudos

IC: Instituto de Criminalística

Niaf: Núcleo de Identificação de Armas de Fogo

Niaf: Número de Identificação de Armas de Fogo

NPCC: Núcleo de Perícias Criminalísticas de Campinas

OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe

PM: Polícia Militar

RM: Região Militar

SAJ: Sistema de Automação do Judiciário

SFPC: Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados

Sigma: Sistema de Gerenciamento Militar de Armas

Sigo: Sistema Integrado de Gestão Operacional

Sinarm: Sistema Nacional de Armas

Sisarma: Sistema de Gerenciamento de Armas e Objetos Apreendidos

AGRADECIMENTOS

A realização de uma pesquisa sempre envolve muitas instituições e pessoas, sem as quais não é possível dar nem mesmo o primeiro passo. Quando se trata de uma pesquisa aplicada sobre um tema delicado, a cooperação e a confiança ganham importância ainda maior. Nesse sentido, gostaríamos de agradecer as instituições e mencionar algumas pessoas que tornaram possível a realização deste trabalho.

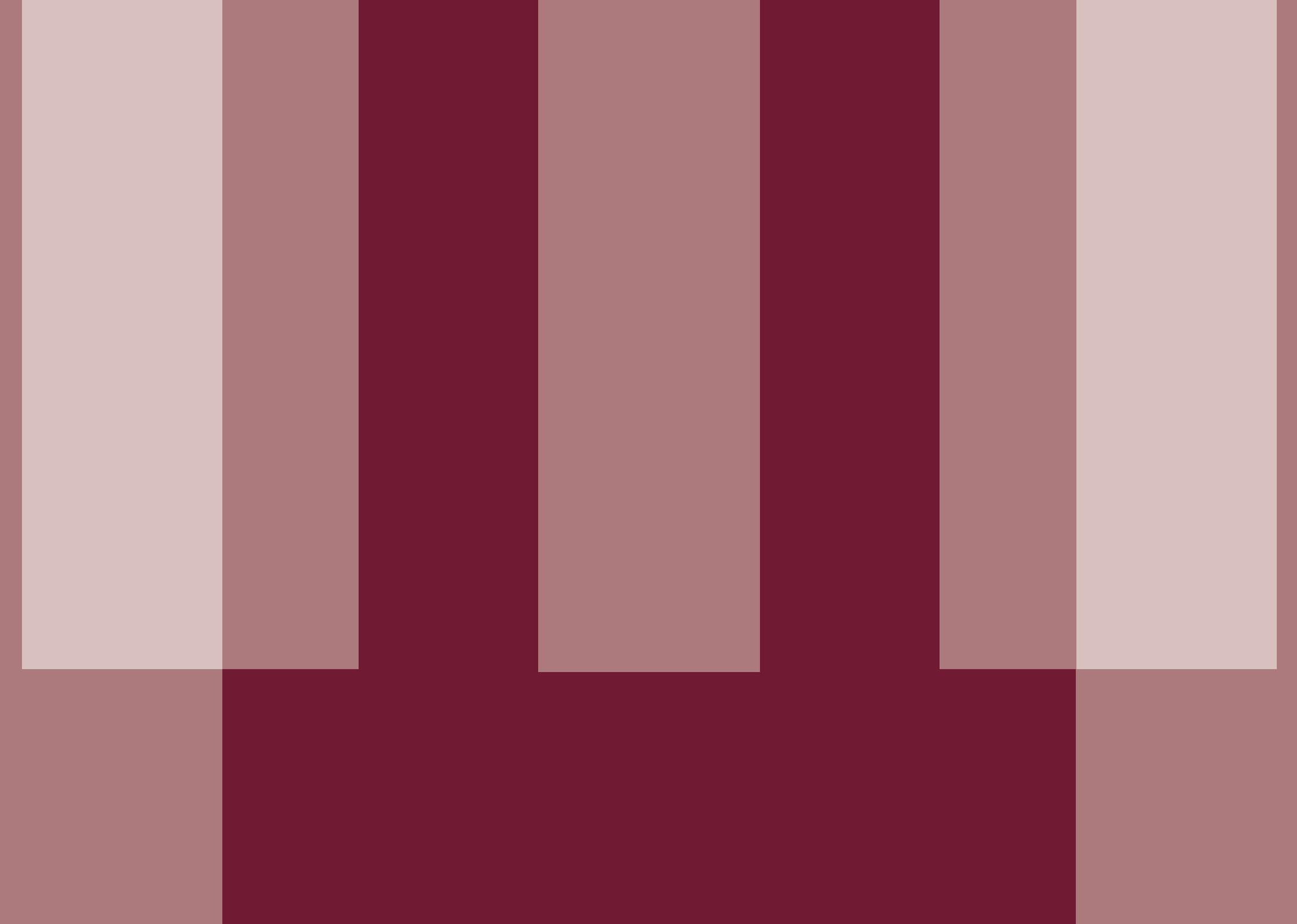
Em Campo Grande, agradecemos à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul, especialmente ao Francisco Duarte de Almeida, pessoa preocupada e interessada com o debate de segurança pública, que intermediou todos os contatos e, gentilmente, acompanhou a equipe de pesquisa nas entrevistas realizadas. Nossos agradecimentos se estendem à Polícia Militar, à Polícia Civil, à Coordenadoria-Geral de Perícias e ao Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, especialmente ao Davidson Carlos, da Coordenadoria do Depósito de Armas e Objetos. Agradecemos ainda à 3ª Superintendência da Polícia Rodoviária Federal e à Seção de Fiscalização de Produtos Controlados da 9ª Região Militar.

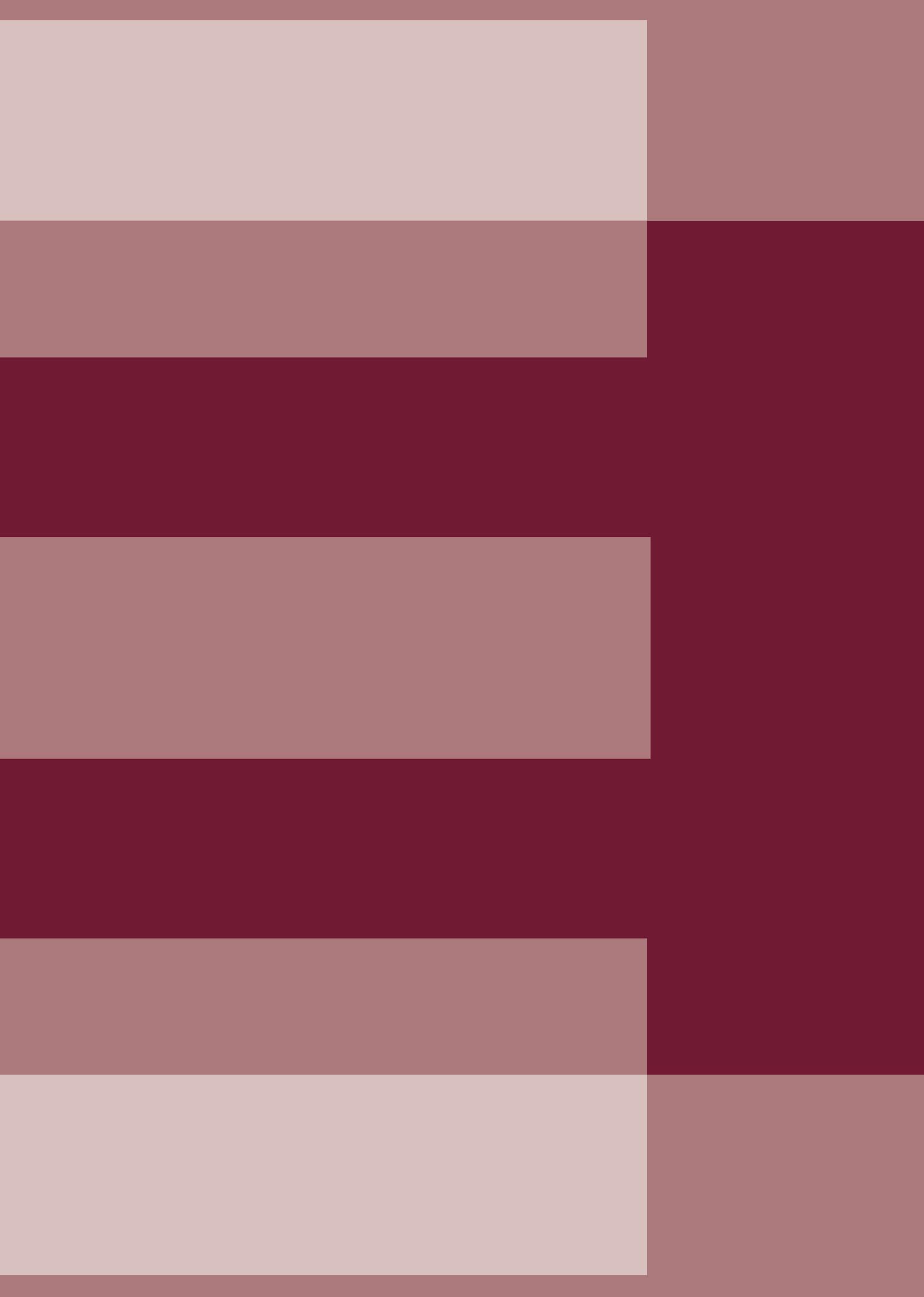
Em Recife, agradecemos à Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, em especial ao Gerard Sauret, responsável pelos contatos realizados na cidade. Estendemos nossa gratidão à Polícia Militar, à Gerência Geral de Polícia Científica e à Polícia Civil, especialmente o NIAF/CORE (Núcleo de Identificação de Arma de Fogo/Coordenação de Operações de Recursos Especiais). Agradecemos também ao Tribunal de Justiça de Pernambuco, à 11ª Superintendência da Polícia Rodoviária Federal, à Superintendência Regional da Polícia Federal e à Seção de Fiscalização de Produtos Controlados da 7ª Região Militar.

Em Campinas, agradecemos à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, especialmente ao secretário Fernando Grella Vieira, por ter viabilizado a pesquisa. Agradecemos ainda ao Núcleo de Perícias Criminalísticas de Campinas, à Polícia Militar e à Divisão de Produtos Controlados da Polícia Civil de São Paulo, na pessoa do Adalberto Florentino. Nossa gratidão especial a dois órgãos fundamentais para a realização da amostra exemplificativa de Campinas: a Polícia Civil, representada pelo Renato Lauer, delegado do Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior – Deinter 2, cujo

apoio para a condução da pesquisa foi inestimável; o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Fórum Central de Campinas, especialmente o juiz corregedor José Henrique Torres e a escrivã Deise Ferreira da Silva, que, apesar de estarem sempre atarefados, foram extremamente solícitos e demonstraram apoio incondicional à pesquisa. Estendemos nossos agradecimentos ao Coronel Luciano Nobrega, da Seção de Fiscalização de Produtos Controlados da 2ª Região Militar, que nos franqueou acesso às instalações do Exército.

Por fim, agradecemos também à Secretaria Nacional de Segurança Pública, em especial à Isabel Figueiredo e à Cristiane Lima, pelo constante apoio, e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento pela importante iniciativa de apoiar estudos na área de segurança pública.





2

FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA:

RECIFE, JOÃO PESSOA E SÃO PAULO¹

Ludmila Ribeiro²; Thandara Santos³; Gilson Antunes⁴ e Vinícius Lima⁵

RESUMO

A proposta deste artigo é descrever o sistema frouxamente articulado que caracteriza o registro das mortes violentas nas cidades de Recife (PE), João Pessoa (PA) e São Paulo (SP). Para tanto, serão utilizadas as entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores de cada uma das organizações de segurança pública que integram tal sistema – Secretaria de Defesa Social ou de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal. Os resultados indicam que a qualidade das estatísticas criminais está relacionada à existência de uma agência com responsabilidade para monitoramento e cotejamento das bases de dados encaminhadas pelas instituições que atuam ao longo do fluxo de registro.

Palavras-chave: registro de mortes violentas, Recife, João Pessoa e São Paulo

ABSTRACT

The purpose of this paper is to describe the loosely coupled system that characterizes the registration of violent deaths in the cities of Recife (PE), João Pessoa (PA) and São Paulo (SP). For this purpose, information gathered via semi-structured interviews conducted with the managers of each public security organization (Social Defense or Public Security Secretariat, Military Police, Civil Police, Criminalistic Institute and Forensic Institute) will be deployed. Results show that the quality of criminal statistics is related to the presence of an agency in charge of monitoring and contrasting the databases sent by the institutions along the workflow.

Key words: Registration; Workflow, Violent Death, Recife João Pessoa e São Paulo

1 O artigo é fruto da pesquisa “Fluxo de Registro de Mortes Violentas”, executada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e coordenada por Ludmila Ribeiro. Fizeram parte do estudo os seguintes profissionais: Thandara Santos (coordenadora de São Paulo), Gilson Antunes (coordenador de Recife), Vinícius Lima (coordenador de João Pessoa), Antonio B. Marangone Camargo (analista de Projetos Demográficos), Beatriz de Moraes Rodrigues (assistente de Pesquisa), Laís Figueiredo (assistente de Pesquisa), Paulo Borlina Maia (analista de Projetos Demográficos), Samira Bueno (assistente de Pesquisa), Valmir Aranha (analista de Projetos Demográficos).

2 Professora do Departamento de Sociologia (DSO) e Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Email para contato: ludmila.ribeiro@gmail.com

3 Cientista social, graduada pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

4 Pesquisador e pós-doutorando do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança (NEPS) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

5 Analista Criminal e Capitão da Polícia Militar do estado da Paraíba.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar os fluxos de registros de mortes violentas no sistema de segurança pública, a partir da identificação das regras e dos recursos mobilizados pelos operadores dos sistemas de produção de informação em três cidades específicas: Recife (PE), São Paulo (SP) e João Pessoa (PA).

A escolha das três cidades está relacionada aos padrões distintos de incidência e mensuração de mortes violentas. Recife tem experimentado um grande declínio em suas taxas de homicídio e, para que os resultados do programa Pacto pela Vida não sejam considerados mera falácia, faz-se indispensável a melhor compreensão de como são registradas as estatísticas de crimes violentos letais e intencionais (CVLI). João Pessoa saltou da décima quinta posição para a segunda colocação entre as capitais mais violentas do país em apenas quatro anos (de 2006 para 2010)⁶, sendo que entre os fatores capazes de explicar esse crescimento encontra-se a melhoria dos registros criminais na localidade. São Paulo, por sua vez, tem experimentado sucessivas quedas nas taxas de homicídio doloso, acompanhadas de números crescentes de “mortes suspeitas”.

Para a reconstituição do fluxo de registro realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela gestão da informação dentro de cada organização que compõe o sistema de segurança pública e que está diretamente envolvida com essa atividade. Assim, no primeiro semestre de 2013, foram ouvidos os representantes da Secretaria de Defesa Social ou Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal.

Em Recife e João Pessoa, os entrevistados receberam bem a pesquisa, demonstrando interesse pelo tema e disponibilizando os documentos solicitados. A exceção foi São Paulo, localidade em que a Polícia Militar se opôs a receber os pesquisadores; e os demais interlocutores, resistiram em encaminhar os dados requeridos, como portarias e acordos sobre formas de registro.

Com vistas a tornar os distintos fluxos de registros mais inteligíveis, foi criada neste estudo uma seção para cada cidade e, dentro dessa, subseções que esclarecem as regras e recursos mobilizados por cada uma das organizações ouvidas. A análise dos subsídios coletados se dará a partir da teoria dos sistemas frouxamente articulados e, por isso, foi feito certo esforço em identificar os elementos que contribuem para o melhor funcionamento desse *network*. Quando ausentes tais requisitos, o documento procurou contemplar sugestões para a melhoria da *performance* de tal arranjo.

Do ponto de vista metodológico, todos os discursos reproduzidos literalmente citam apenas o cargo do entrevistado e nunca a sua identidade. Mesmo porque, o que interessa ser desvelado é a política institucional de registro de mortes violentas e não a percepção que o gerente tem dessa.⁷

6 Considerando-se as taxas de homicídio calculadas para cada grupo de 100.000 habitantes. Nesse sentido, ver: Waiselfisz, 2010.

7 Exatamente por isso, todos os entrevistados serão do sexo masculino, já que mulheres em posição de destaque ainda são exceção. Logo, flexões de gênero facilitarão a identificação do entrevistado.

2. SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS E REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS: QUAL A RELAÇÃO?

O conceito de sistema frouxamente articulado é utilizado para compreender o funcionamento de arranjos organizacionais que possuem o formato de network, no qual diferentes agências estão conectadas para a realização de um trabalho comum, mas não estão subordinadas a uma mesma autoridade. Este termo foi criado como forma de representar a constituição e o funcionamento dos sistemas educacionais norte-americanos. De certa maneira, o que os analistas da década de 1960 queriam compreender era como distintas instituições podiam unir-se para a execução de determinada tarefa, sem que isso implicasse em perda da identidade. E, apesar das disputas diversas, como essas não levavam à desestruturação do sistema (Orton e Weick, 1990).

De acordo com a literatura especializada, arranjos frouxamente articulados são extremamente funcionais e, por isso, desejáveis em distintas situações. O que causa surpresa é a permanência das organizações nesses networks apesar de seus interesses conflitantes e, em especial, da disputa de poder pela possibilidade de coordenação do arranjo. Logo, as primeiras pesquisas sobre o tema se ocuparam em entender quais as características institucionais que contribuiriam para uma melhor estabilidade do sistema.

Segundo Orton e Weick (1990), uma organização, qualquer que seja ela, deve possuir pelo menos dois níveis de atividades: um técnico, responsável por coordenar a execução das atividades finalísticas da organização e um institucional, com a missão de receber as demandas do ambiente e responder a esse, após o processamento de tal input pelo nível técnico. Em networks que conectam distintas agências a tendência é a frouxa articulação porque a conexão se dá apenas no nível institucional, deixando o nível técnico como assunto interno.

A partir do momento em que a conexão se estabelece, o nível institucional repassa a demanda externa para o nível técnico, cobrando dele o produto final a ser devolvido para o sistema (*output*). Neste contexto, organizações que não conseguem estabelecer rotinas claras de comunicação entre os níveis institucional e técnico tendem a contribuir para a desarticulação do sistema, por não serem capazes de apresentar o produto que lhes foi demandado tal como prescrito e no prazo articulado.

A demora na realização de uma dada atividade por uma das organizações que compõem o sistema implica em disfuncionalidades ao longo do fluxo. Duas são as alternativas para a resolução dessa dificuldade de realização de uma dada atividade: criação de uma única organização, que comprima todas as instituições do sistema sobre uma mesma autoridade; e constituição de uma agência de coordenação, que monitore o andamento do fluxo e cobre providências daquela que possui um desempenho aquém do esperado.

Soluções do primeiro tipo levam à aniquilação da própria ideia de sistema, posto que as organizações estariam fundidas em uma só e, por isso, tendem a ser prontamente rechaçadas pelos integrantes do *network*. Para garantir a frouxa articulação, a saída é estruturar mecanismos de *check and balances* que possam forçar o nível institucional e,

por desdobramento, o nível técnico a responderem prontamente às demandas externas, que são impostas à organização como decorrência de sua participação no sistema. Do ponto de vista da engenharia institucional, são medidas que contribuem para o equilíbrio do sistema frouxamente articulado: (i) padronização de procedimentos do setor técnico de todas as organizações; (ii) presença de liderança forte, apta a articular de maneira mais efetiva os níveis técnicos; e (iii) integração operacional de todas as agências (por exemplo, unificação dos setores administrativos).

Contudo, essas intervenções são sumariamente ignoradas em grande parte dos episódios de *disfuncionalidades* do sistema frouxamente articulado. Em parte, isso ocorre porque o diagnóstico do problema do *network* é o excesso de autonomia das organizações e, conseqüentemente, a solução é a padronização dos níveis institucionais e técnicos; o que implicaria na perda de identidade de cada uma das instituições. O resultado desse fenômeno é a total paralisia: de atividades, pois os setores técnicos não conseguem responder às demandas do institucional; e de negociações para a solução, já que os setores institucionais não querem fundir-se uns aos outros.⁸

A saída que parece produzir melhores resultados e menor resistência por parte dos integrantes do sistema é a criação de uma liderança forte, dada pela presença de uma instância de coordenação dos níveis institucionais. A eficiência dessa medida decorre de sua capacidade em criar estratégias aptas a (i) acordar processos institucionais com cada uma das organizações; (ii) evitar que problemas específicos ao funcionamento de uma agência se espalhem entre as demais; (iii) assimilar e acomodar mudanças necessárias para uma melhoria no grau de articulação entre as instituições, como a criação de novos sistemas de comunicação; (iv) reduzir o conflito por recursos (materiais e simbólicos); e (v) produzir soluções inovadoras para a responsabilização de quem não cumpre os acordos. Exatamente por isso, existe certo consenso na literatura de que sistemas frouxamente articulados produzem resultados eficientes *se e somente se* contarem com uma liderança forte e uma agência de coordenação, que monitore o fluxo de atividades em termos da forma e do *timing* dos *inputs* e *outputs* gerados por cada organização (Orton e Weick, 1990).

Um exemplo de aplicação deste *framework* para análise de problemas de segurança pública e justiça criminal é o trabalho de Keel *et al* (2009), que procurou compreender em que medida as disfunções no sistema frouxamente articulado explicavam as mudanças nas taxas de esclarecimento de homicídio, as quais tinham saltado de 90%, em 1960, para 61%, em 2006. Os resultados apontaram para as medidas no nível sistêmico como determinantes da melhor ou pior *performance* do distrito e da cidade em todas as UFs dos EUA. Entre as iniciativas que geram melhores efeitos destacam-se: (1) a realização de programas de formação conjuntos, quando são as competências de cada agência no fluxo de trabalho; (2) a adoção de um único sistema de informação para todas as organizações; e (3) a introdução de uma agência de coordenação, responsável pelo

⁸ Nesse sentido, ver Sapori e Andrade (2013) sobre as políticas empreendidas para a redução da frouxa articulação do sistema de segurança pública em Minas Gerais e as razões para o seu fracasso.

monitoramento das atividades e administração de mecanismos de *accountability* sob aquelas agências cuja *performance* não condizia com o padrão de operação do sistema.

Os resultados desse estudo indicam que estudos realizados para a compreensão do funcionamento de um sistema frouxamente articulado devem necessariamente mapear: (1) o fluxo de atividades em termos de *input* e *output*; (2) a presença de uma liderança forte que negocia constantemente com os níveis técnicos de cada organização as regras para produção de resultados; (3) o padrão de funcionamento do órgão de coordenação e a sua capacidade de responsabilização das agências do sistema em razão de descumprimento das regras. Na ausência de quaisquer desses três elementos, pode-se dizer que o sistema frouxamente articulado produzirá resultados aquém do esperado.

Na sociologia brasileira, a ideia de sistema frouxamente articulado foi empregada pela primeira vez por Edmundo Campos Coelho para descrever a administração da justiça criminal no Rio de Janeiro.⁹ Posteriormente, Luis Flávio Sapori¹⁰ usou esse conceito para a compreensão do funcionamento das organizações que compõem o sistema de justiça criminal e segurança pública de Minas Gerais. Recentemente, Borges *et al* (2012) o aplicaram na reconstituição do fluxo de registro de mortes violentas, concluindo que:

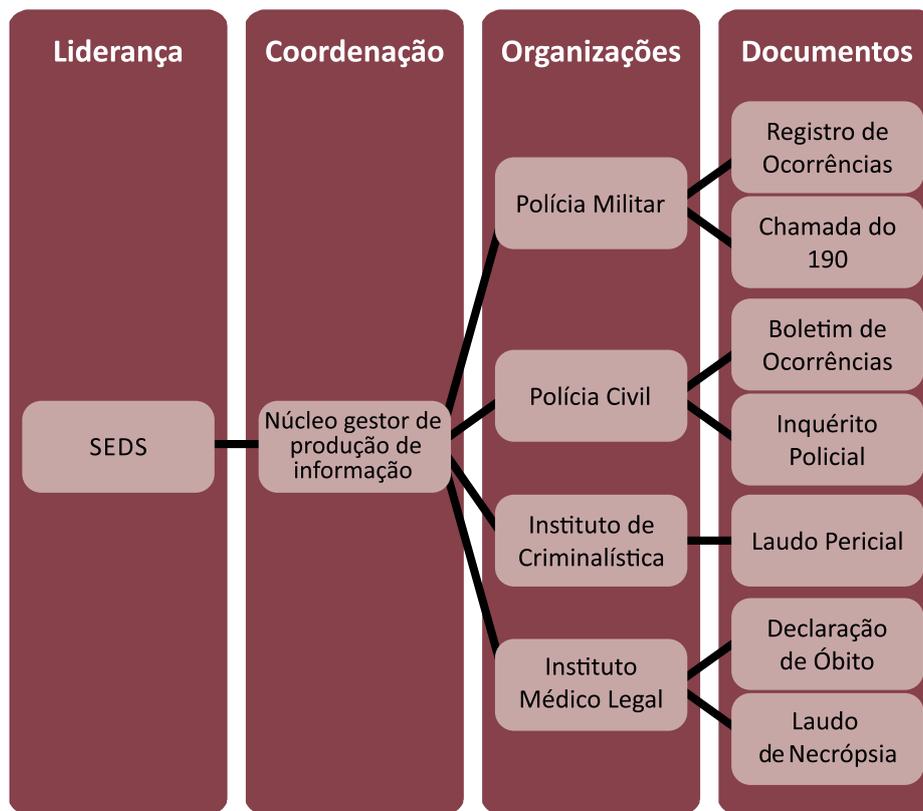
As dinâmicas do fluxo de informações de mortalidade no Brasil podem ser compreendidas à luz dos elementos que caracterizam uma organização burocrática. São eles: 1- a ausência de comunicação/trocas formais entre setores intra e inter organizacionais; 2- a presença de segmentos organizacionais desarticulados, isto é, estruturas formais com baixa conectividade (Sapori et. al. et al., 2012). Essa frouxa articulação entre atores e organizações se cristaliza nos níveis de conflito e de negociação; 3- a divisão de trabalho não harmônica. Esses segmentos organizacionais, ao contrário, tendem a agir segundo próprias lógicas próprias, gerando conflitos, como também contrariando a divisão de trabalho harmoniosa prevista. Disputas pelo controle da informação são recorrentes além da competição por recursos escassos; e 4- críticas recíprocas entre os segmentos organizacionais do fluxo são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema (Borges et al, 2012, p. 03).

Na pesquisa cujos resultados ora se apresentam, a metodologia de Borges *et al* (2012) foi em parte replicada. Partiu-se do pressuposto de que o sistema de segurança pública, na atividade de registro de uma morte violenta, assume o formato de frouxamente articulado e, por isso, necessita de elementos de liderança e coordenação para a boa execução daquela atividade. As organizações que compõem o arranjo do tipo *network* seriam a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Instituto de Criminalística e o Instituto Médico Legal. A Secretaria de Estado de Defesa Social ou Segurança Pública, ao estabelecer acordos de cooperação com as agências de ponta, foi considerada como o elemento de liderança, enquanto o órgão da secretaria que recebe todas as fontes de dados, e utiliza uma ou várias delas na produção de estatísticas criminais, a instância de coordenação. De maneira gráfica, o *framework* para análise das entrevistas realizadas com os gestores de tais instituições foi o seguinte (Figura 1):

9 Nesse sentido, ver COELHO (1986).

10 São estudos realizados por Sapori que utilizam esse marco teórico: Sapori (2002 e 2006) e Sapori e Andrade (2009).

Figura 1: Sistema frouxamente articulado, responsável pelo registro das mortes violentas, na área de segurança pública



A Figura 1 evidencia que são sete os documentos que informam parte da dinâmica de uma morte violenta e, enquanto tal, podem ser utilizados como base de estatísticas criminais sobre o fenômeno. Cada organização tem pelo menos dois *outputs* (documentos) decorrentes do *input* (comunicado de uma violência letal e intencional) e, em tese, devem encaminhá-los para o nível de coordenação, para que a liderança divulgue o resultado final do processo, qual seja: a estatística criminal.

Neste artigo, a proposta é examinar os distintos formatos que o arranjo apresentado na Figura 1 assume nas cidades de Recife (PE), João Pessoa (PA) e São Paulo (SP), a partir dos depoimentos dos gestores de cada uma das organizações de ponta sobre o processo de produção e encaminhamento dos documentos que registram as mortes violentas.

3. O FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM RECIFE (PERNAMBUCO)

O fluxo de registro de uma morte violenta em Recife é iniciado com uma chamada ao Centro Integrado de Operações de Defesa Social (CIODS), que é uma central que concentra as ligações telefônicas destinadas à Polícia Militar (número 190), à Polícia Civil (número 197) e aos Bombeiros (no número 193).

3.1 A POLÍCIA MILITAR

A alimentação do banco de dados da PM no CIODS é iniciada com o recebimento de denúncias de crime, realizada por civis ou policiais militares que presenciaram o evento. Na sala de *call center* é aberto um Registro de Ocorrências, cujo número é comunicado ao denunciante para acompanhamento dos desdobramentos do caso.

O despachante providencia o envio de uma guarnição da PM para o endereço mencionado, com o objetivo de verificar a veracidade da denúncia. Uma vez no local do crime, a PM encaminha uma mensagem ao CIODS confirmando ou refutando a ocorrência. Todo esse processo pode ser representado a partir do seguinte exemplo descrito pelo entrevistado:

“Por exemplo, a pessoa liga e diz: ‘Ouve um tiroteio aqui e alguém está baleado, alguém morreu aqui’. A atendente pergunta: ‘Qual o nome da senhora?’. A pessoa responde: ‘Não, não, não quero me identificar’. Mas o telefone apareceu lá. ‘Me diga o nome da rua’, ‘Rua tal’, então, ela começa a preencher, o sistema já vai dando umas sugestões e ela começa a digitar. ‘Qual o nome da rua?’, ‘Rua José Bonifácio’, ‘Primeiro tiro?’, ‘Primeiro tiro, rua Uriel Holanda’, ‘Me dê o número’, ‘Na frente do número tal’, ‘Me dá um ponto de referência’, ‘Ok, senhora. Aguarde que a Polícia Militar vai ser acionada. A senhora quer anotar o número do protocolo da senhora?’, aí ela fornece o número do protocolo. Como ela sabe que aquela ocorrência diz respeito à PM, à Polícia Civil e, talvez, até ao Corpo de Bombeiros, ela vai clicar em “compartilhar”, que aí são os órgãos que devem tomar ciência daquela ocorrência: PM, PC, IC e Bombeiros. Aí isso some da tela dela, depois do fornecimento do protocolo, e vai para todos esses órgãos. A tela vira em branco de novo, ficando pronta pra atender uma outra ocorrência, e aquilo some da tela dela, e vai lá pra dentro, para o despacho, aí aparece na tela do despachante da PM, que vai ver aquilo ali e vai disparar a guarnição que, pelo fato da PM ter uma capilaridade... (...) aí eu começo a chamar as guarnições e passar para elas pelo rádio; aí ela anota aquilo num papel, vai para a ocorrência, me dá outro relato, me vem pelo rádio, aí eu faço as alterações no sistema e, e o batalhão fica com essa parte de papel... “ (Gestor do sistema do CIODS)

Após a atualização do status da ocorrência (confirmação de que não é um trote), o despachante do CIODS solicita o reforço do Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP), que aciona a Divisão Especial para Apuração de Homicídios (DEAH). Essa desloca uma de suas seis forças tarefas de homicídio para o local do crime; e pede o apoio dos peritos do Instituto de Criminalística e legistas do Instituto Médico Legal.

Todos os comandos dados pelo despachante são lançados no sistema do CIODS, que computa também o tempo entre a comunicação do crime e a chegada da guarnição da PM ao local do evento e, posteriormente, o momento em que a força tarefa entra em cena e o horário de encerramento da ocorrência. Isto significa que o banco de dados da PM em Recife é a melhor fonte de informação acerca do tempo despendido no registro de mortes violentas pelas organizações policiais. No entanto, a confiabilidade dessas informações é duvidosa porque elas não são objeto de qualquer tipo de revisão ou controle, como explica o entrevistado:

“É humanamente impossível com o efetivo que eu possuo fazer a revisão de todas as ocorrências que são registradas; é impossível que os campos abertos sejam revistos pelo sistema, certo? Uma situação com a qual eu me deparo, vez por outra, é a de uma ocorrência que foi mal alimentada, aí eu vou, chamo

aquele despachante, pergunto: ‘E isso aqui?’”, normalmente, em ocorrências de vulto. O que a gente diz para os coordenadores que estão lá, os nossos capitães, numa ocorrência de vulto? ‘Tome conta da área’, e ele consegue, da tela dele, captar o coordenador e visualizar a orientação que está sendo dada pelo sargento.” (Gestor do sistema do CIODS)

Com a chegada da força-tarefa de homicídios ao local do crime, os peritos preenchem o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC)¹¹ e o delegado da força-tarefa entrega uma via correspondente à Polícia Militar. Essa, por sua vez, redige o Registro de Ocorrências, anexando a ele o BIC e comunica ao CIODS o Número de Identificação de Cadáver (NIC), para que a ocorrência possa ser considerada encerrada. Lembrando que nesse momento não há qualquer dado sobre a intencionalidade do delito:

“Eu não tenho a subdivisão doloso ou culposo, é homicídio, certo? A divisão, do dolo ou da culpa, é feita pela unidade policial, a delegacia. No meu sistema diz: homicídio, certo? Aí eu vou, mando a viatura, típico isso; se eu prender o autor, eu vou levar para a delegacia e, aí, quem vai fazer a distinção à luz da lei, se houve dolo, ou se houve culpa, é o delegado. (...) No meu banco de dados, eu não costumo fazer isso, certo, assim. Só para você entender, não é o CIODS o órgão encarregado das estatísticas. (...) Ao CIODS cabe atender o mais rápido possível e, aí, o atendimento que eu falo é o atendimento completo, desde o atendimento telefônico, que é a minha primeira fase, passando pela chegada da viatura no local, até o desfecho, que pode ser de natureza pública, indo para a delegacia, ou natureza privada, no qual as partes resolvem entre si” (Gestor do sistema do CIODS)

A tabela com o registro das mortes diariamente contabilizadas pelo CIODS é disponibilizada a cada 24 horas para as organizações que compõem o sistema de segurança pública, para que todos tenham ciência da quantidade de eventos daquela natureza registrados nesse canal.

“O quadro demonstrativo de CVLIs nas últimas 24 horas é compilado e enviado pela coordenação da PM, no CIODS. Quando estiver completo, à meia-noite, ele será mandado para o mundo das instituições: PM, PC, IC... É uma atribuição que nós criamos e não está normatizada, mas já está rodando há muitos anos.” (Gestor do sistema do CIODS)

O trabalho da Polícia Militar se encerra com o disparo dos registros do CIODS e arquivamento do Registro de Ocorrência no Batalhão ao qual pertence a viatura que atendeu à denúncia de morte violenta informada na chamada ao 190.

3.2 A POLÍCIA CIVIL

Na Polícia Civil, a DHPP é a instância que reúne todos os registros administrativos que dizem respeito às mortes violentas. De acordo com a Lei nº 13.021/2006, compete a esse órgão supervisionar e coordenar o trabalho realizado pelas seguintes instituições: Delegacia de Proteção à Pessoa, Delegacias de Homicídio do interior (seis), Divisão Especial para Apuração de Homicídios (DEAH) e Delegacia de Plantão de Homicídios. Trata-se de grande inovação construída no bojo do Pacto pela Vida, que foi a política de controle de mortes violentas implementada em Pernambuco a partir de 2005.

¹¹ Nos termos do art. 3º, II da portaria conjunta SDS/SES nº001, 30 dez 2010, que instituiu a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC), o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC) e o Número de Identificação de Cadáver (NIC) no âmbito do Estado de Pernambuco, “caberá ao Perito Criminal do IC a colocação da PIC e o preenchimento do BIC em todos os cadáveres periciados em locais de crime/ evento fatal no Interior do Estado, conforme disposto no POP-2”. Para maiores informações, ver: http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=173899&folderId=492793&name=DLFE-24938.pdf

Quem recebe a chamada do CIODS no DHPP é um escrivão da coordenação da força-tarefa, que abre um Boletim de Ocorrências Eletrônico (BOE) descrevendo o que escutou do despachante e comunicando o ocorrido ao delegado da DEAH. Esse encaminha uma das seis equipes de força tarefa para atendimento à ocorrência e, ainda, comunica ao Instituto de Criminalística o ocorrido, para que esse órgão também possa deslocar peritos para a lavratura do registro.

O delegado é o responsável por coordenar a operação, isolando a cena e solicitando informações aos presentes,¹² enquanto o perito criminal examina o cadáver para preenchimento do Boletim de Identificação de Cadáver (BIC). Encerrada essa fase, o delegado da força-tarefa de homicídio confere e assina o BIC, distribuindo as suas vias de acordo com as organizações presentes: a via branca acompanha o corpo e é de responsabilidade do IML; a verde pertence ao Instituto de Criminalística (IC), sendo encaminhada à Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE) para fins de conferência de registros e análise criminal; a azul é destinada à Polícia Civil (PC) para composição do Inquérito Policial; e a amarela fica com a guarnição da Polícia Militar que atendeu ao local de crime, sendo anexada ao Boletim de Ocorrências.

Ao retornar para a DEAH, os policiais da força tarefa preenchem o Boletim de Ocorrência Eletrônico (BOE) com o NIC e anotam a ocorrência atendida na Planilha de Motivação, que é encaminhada diariamente à GACE para alimentação do fluxo de registro dos CVLIs.

Como a planilha de motivação é a principal fonte de dados da Polícia Civil para a GACE, de acordo com o entrevistado, em cada delegacia existe um policial responsável por alimentá-la, nos padrões estabelecidos pelo Núcleo Gestor do Pacto pela Vida. Para garantir que apenas um indivíduo realizaria essa atividade, foi criado o cargo de chefe de estatísticas dentro da delegacia, sendo esse o único funcionário “capacitado” para o preenchimento da planilha:

“O Núcleo de Gestores, que hoje em dia é formado por profissionais técnicos, tem todo esse cuidado de sempre deixar atualizados os profissionais que em cada unidade policial tenham a responsabilidade de fornecer esses dados estatísticos, tanto é que, dentre as funções de uma delegacia, (...) agora, você tem o chefe de estatística; então, cada unidade policial tem uma pessoa que é designada oficialmente, por meio de portaria, que recebe uma gratificação para exercer esse cargo específico; cada pessoa dessa delegacia, que é indicada, antes de desenvolver essa função recebe toda uma orientação do núcleo.” (Gestor do DHPP)

Ao encerrar o preenchimento do BOE e da planilha de motivação, os delegados voltam os seus olhares para a instauração do inquérito policial (IP) por portaria, ou por auto de prisão em flagrante (APDF).

¹² Nos termos da portaria conjunta SDS/SES nº001/10, a função do delegado da força tarefa é coordenar as ações de todas as demais instituições presentes no local do crime (policiais militares, civis, peritos e legistas). No que se refere ao registro de mortes violentas, único objeto em análise nesta pesquisa, o perito possui papel de destaque, por possuir a competência de preencher o Boletim de Identificação de Cadáver, documento que identifica o morto e a sua disposição no local do crime. Para maiores informações, ver POP-2, da portaria conjunta SDS/SES nº001/10.

3.3 O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

O Instituto de Criminalística é o órgão responsável pelas perícias forenses,¹³ em especial a que resulta da análise dos materiais coletados no local do crime. Conforme descrito anteriormente, essa instituição é acionada inicialmente pelo despachante do CIODS e, depois, pela força-tarefa da DEAH, momento em que os peritos estão autorizados a se deslocarem para o local do crime.

Ao chegar a cena do óbito, cabe ao perito: preencher o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), a partir dos documentos encontrados no morto e de dados coletados entre os presentes; afixar a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC) no tornozelo ou pulso do corpo; verificar se o Número de Identificação de Cadáver (NIC) é o mesmo na PIC e BIC; e coletar evidências do local do crime por meio de foto e evidências biológicas ou físicas.

Encerrado o trabalho no local do crime, o passo seguinte é a produção do laudo pericial a partir do material recolhido. Neste ponto, os entrevistados queixaram-se do retrabalho, pois grande parte dos dados coletados é sumarizada no BIC que, contudo, não segue para o Instituto de Criminalística juntamente com os peritos, dada a determinação de envio imediato desse documento para a GACE. Segundo eles, em razão do excesso de ênfase no tempo estabelecido pelo Código de Processo Penal para conclusão da perícia, vários são os laudos que seguem para as delegacias sem um segundo exame, com informações contraditórias no próprio texto.

“O erro mais grave que eu vejo aí, não é a pessoa deixar de escrever ou não, é o que ela diz, já que, às vezes, ela fala sem prova material. Vou dar um exemplo bem claro: acidente de trânsito. O perito vai e diz: ‘o carro veio daqui, passou por aqui, veio aqui e bateu aqui’. Como é que você diz isso aqui? O que é que está dizendo que você fez isso aqui?, ‘Não, é o que me disseram’. Eu falo: ‘Mas, não vale, não vale. Ou você bota no laudo: ‘segundo informações, Fulano de tal veio de tal lugar’, e, não, você chegar à conclusão de que esse carro fez...’. Mas ele diz: ‘Mas é óbvio, como a estrada é assim, ele só pode ter vindo por esse caminho’. . Sim, e se ele, de repente, levou um tranco e saiu desviando, passando por cima de tudo quanto é coisa?. Você tem que dizer, tem que provar o que você fala. Porque, muitas vezes, o perito fala sem provar, diz as coisas sem provar. (...) Na minha época tinha um cuidado, nosso laudo era revisado mesmo, era coisa... Não sei se é porque também a gente está com uma demanda de 32 mil casos num ano, num estado como o nosso, eu acho muito elevado. Você perguntou se havia algum problema. Talvez seja necessário maior estudo dos peritos e menos rejeição ao novo, que ainda é muito grande. O quadro de pessoal é velho, envelhecido, é muito resistente à mudança.” (Gestor do IC)

Concluído o laudo pericial, esse é enviado ao setor administrativo do IC, e posteriormente, encaminhado à delegacia que investiga o caso. Como eram diversas as situações de perdas ou desaparecimento de laudos, foi criado um sistema de controle dos encaminhamentos feitos às delegacias – denominado de termo de entrega – cujo número é utilizado para indexar as informações que o Instituto de Criminalística envia à GACE, como forma de apresentar o trabalho da instituição nos CVLIs.

¹³ Para mais informações, acesse: <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/sds/ggpoc>

3.4 O INSTITUTO MÉDICO LEGAL

O Instituto Médico Legal (IML) é responsável por periciar todos os cadáveres decorrentes de morte violenta, tanto as intencionais (decorrentes de agressões, por exemplo), como as não intencionais (decorrentes de acidentes, por exemplo) ou, ainda, as autoinfligidas (como é o caso do suicídio). O acionamento da instituição se dá pela chamada do despachante e confirmação da força-tarefa do DEAH, quando o assistente do necrotério e o motorista do rabeção se deslocam para o local do crime a fim de remover o corpo. Ao chegarem, os profissionais do IML recebem do delegado a sua via de BIC e conferem se a PIC, afixada no tornozelo ou no pulso do cadáver, possui NIC afim.

“No momento em que o Instituto de Criminalística libera, o [BIC] é assinado. Nessa questão de boletim, identificação, eles dão ok. Verificam todos os dados, veem o que ocorreu, os fatos. E ele tem que ter a assinatura de uma autoridade policial, no caso o delegado. Estava dando problema, os primeiros saíram sem essa assinatura. Estava dando um trabalho danado aqui, porque os colegas, com toda a razão, se recusavam a fazer a perícia se não tivesse a assinatura da autoridade requisitante. Então, nesse momento é que o IML de posse desse BIC e do corpo, que esteja com a identificação do corpo, ele passa a retirar o corpo do local, ele foi liberado pela perícia criminal.” (Gestor do IML)

Em se tratando de uma tentativa de homicídio, cuja morte se dê no hospital, o assistente de necrotério do IML amarra a PIC ao corpo e preenche as quatro vias do BIC, dando-lhe as destinações pertinentes.¹⁴ A colocação da PIC é indispensável, inclusive nos casos de falecimentos nos hospitais porque, de acordo com as regras vigentes, o IML apenas pode aceitar a entrada de cadáveres que estejam com a pulseira devidamente lacrada no tornozelo ou no punho, acompanhados de sua respectiva via do BIC.

Na chegada do cadáver ao IML, os ajudantes conferem novamente o NIC da PIC e do BIC. Em seguida, o médico legista examina o corpo e atesta a causa da morte, que constará tanto da Declaração de Óbito como do laudo de necropsia. Entretanto, essa não é a causa jurídica do óbito, como esclarece o entrevistado:

“A causa *mortis* foi o que matou a pessoa. A causa jurídica é se foi um suicídio, um homicídio, é aquilo que vai determinar juridicamente qual será o encaminhamento que o fato terá diante da polícia. A natureza jurídica, na realidade, nós não temos a obrigação de dar, podemos até dar, se é uma coisa muito óbvia. Se você vir que é uma coisa muito óbvia, você vai dizer que foi um homicídio. Por exemplo, recentemente, teve um cadáver que chegou aqui, o pessoal preencheu lá como “morte a esclarecer”, era um cadáver em putrefação. Então, num cadáver em putrefação é muito difícil você observar algumas características que seriam óbvias num cadáver fresco. Estou usando essa expressão porque é a expressão correta, nós dizemos “cadáver fresco” realmente, nós até ficamos meio constrangidos de chamar de “cadáver fresco”, mas é a expressão correta. Então, o que é que acontece? O colega, quando fez aquilo, observou que tinham vários projéteis no corpo, então, sai como homicídio, naturalmente.” (Gestor do IML)

Esse depoimento é bastante revelador quando se analisa o papel que o IML poderia ter na padronização dos registros de saúde e segurança pública, por indicar que

¹⁴ Em se tratando de morte que ocorre no Hospital da Restauração (HR) é a própria instituição hospitalar que realiza a remoção do cadáver para o IML. Geralmente isto ocorre em casos que deram entrada no HR como tentativa de homicídio, e posteriormente o paciente vem a falecer na referida instituição. Neste caso, não interessa se o paciente chegou através de ambulância dos bombeiros, SAMU, unidade de saúde, ou outras formas quaisquer ao HR; e, sim, que caso a vítima de tentativa de homicídio venha a óbito ela será removida por uma unidade de remoção do próprio HR até o IML. Com a sua devida PIC, com o NIC, colocados no tornozelo da vítima, acompanhados do BIC (via branca).

a preocupação da instituição é com a alimentação do sistema da saúde, isto é, com o atestado da causa mortis, que diz respeito ao tipo de fenômeno que levou ao óbito. Como os agentes que trabalham nessa instituição são médicos, o fundamento do exame de necropsia para fins jurídicos é desprezado e, por isso, não se atesta a causa da morte em consonância com as características dos tipos penais existentes. Inclusive, há toda uma pressão para que eles preencham o laudo *exclusivamente* de acordo com a CID10 em razão das possíveis consequências de um laudo de necropsia que ateste qualquer tipo de intencionalidade. Nas palavras do entrevistado:

“Então, lá embaixo, o que é que acontece? Colhe a assinatura do médico, ele diz que é só para fins estatísticos, eu já expliquei dez mil vezes aos colegas que não adianta no papel estar escrito “para fins estatísticos” porque, no final das contas, você vai responder por aquilo que está naquele papel, porque juridicamente, você vai ser chamado. Você assinalou um negócio no papel que você assinou, entendeu? E não adianta ele dizer que está abaixo da assinatura ou acima da assinatura porque o juiz não quer saber disso não, o Ministério Público não quer saber disso não, o delegado não quer saber. Quando chega na estatística, a pessoa que faz a estatística lá embaixo, o funcionário que vai fazer essa tabelinha, ele olha lá na declaração de óbito e está “homicídio”, ele vai botar “homicídio”, o que aconteceu algumas vezes, é que quando nós fomos ver, o colega tinha colocado aqui “outras”, só que “outras”, o “xizinho” é muito juntinho um do outro, basta ele fazer isso, está vendo? Basta ele desalinhar...” (Gestor do IML)

Encerrado o preenchimento da Declaração de Óbito, que é um documento do sistema de saúde, e do Laudo de Necropsia, que é o documento do sistema de segurança pública, uma outra planilha é alimentada. Trata-se do sistema de controle de Laudos de Necropsia, que deve ser encaminhado à GACE para monitoramento do registro de mortes violentas na capital.

3.5 A SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

O sistema de segurança pública de Pernambuco passou por uma profunda reformulação no ano de 2002 com a constituição da Secretaria de Estado de Defesa Social (SDS),¹⁵ que congrega sob uma mesma gerência as Polícias Militar e Civil, os Bombeiros e o Sistema Penitenciário. Essas organizações deixam de possuir secretários próprios, subordinando-se a uma mesma autoridade, ainda que do ponto de vista administrativo cada uma tenha permanecido como sempre foi.

A grande inovação, do ponto de vista do registro de uma morte violenta, foi a criação da Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE), responsável por sistematizar as informações sobre Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLIs) produzidas pela Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal. Para a realização de tal atividade, utiliza-se o sistema operacional SIMIP, que computa todas as chamadas atendidas pelo CIODS (sistema da Polícia Militar), os inquéritos concluídos e os Boletins de Ocorrência Eletrônicos realizados pela Polícia Civil, os laudos emitidos e entregues às delegacias de polícia pelo Instituto de Criminalística, além dos laudos de necropsia do Instituto Médico Legal. Nas palavras do entrevistado, esse sistema aparenta ser resultado de um processo iniciado há dez anos:

¹⁵ A estrutura básica da Secretaria de Defesa Social foi disciplinada no Decreto nº 30.290, de 21 de março de 2007. Para maiores informações, ver: <http://www.lai.pe.gov.br/web/sds/institucional/estrutura-organizacional>

O SIMIP carregaria automaticamente esses dados, indicando as incompatibilidades. Todavia, essa ainda não é a realidade de Recife. Como as organizações que compõem o sistema de mortes violentas possuem tecnologias muito diferenciadas, impedindo o intercâmbio de documentos em tempo real. A solução encontrada foi a alimentação de planilhas específicas, encaminhadas diariamente ao GACE para a conferência manual dos casos registrados por cada qual.

A natureza manual do processo decorre da indexação das planilhas pelo documento principal de cada organização e não pelo NIC, que apesar de ser registrado por todas elas, não é computado nas planilhas estandardizadas pela GACE. Encerrado o processo de compatibilização das informações encaminhadas, é publicada a estatística mensal de CVLI das diversas áreas da cidade de Recife. Essas, por sua vez, servem como base de verificação das metas acordadas no âmbito do Pacto pela Vida e bonificação daqueles que alcançaram os resultados.¹⁶

Segundo os entrevistados, a atividade mais difícil de ser realizada é a classificação final do delito, pois pode acontecer de distintas organizações que compõem o sistema terem qualificado um mesmo fato de maneira diferenciada. Nesses casos, a palavra final é do inquérito policial, procedimento responsável pela apuração e classificação das causas da morte dentro do sistema de segurança pública.

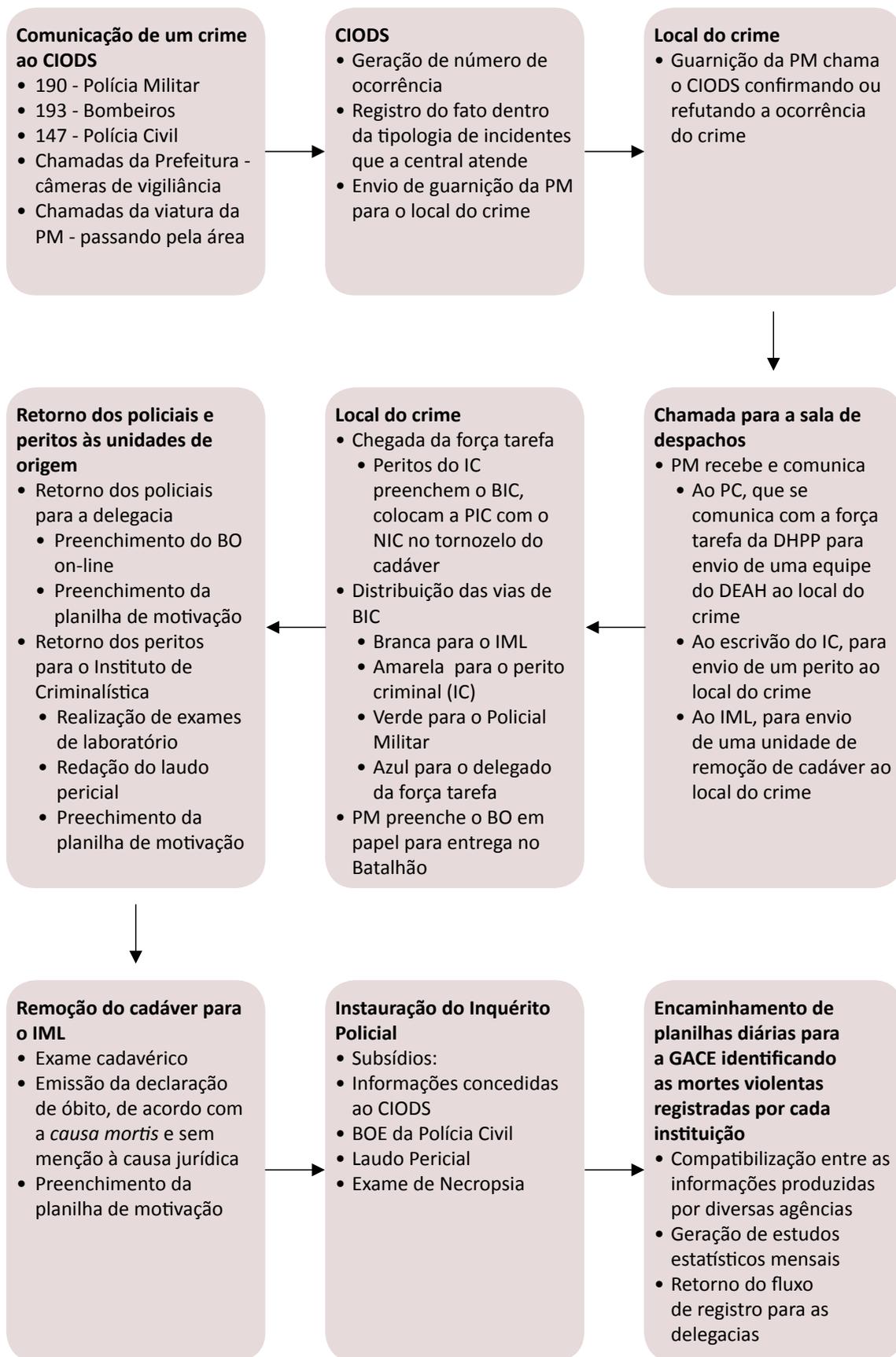
“No momento inicial, temos o BO, na melhor hipótese, então, nós adotamos a causa da morte que está inserida no BO; depois, quando o IML... se bater, perfeito; se não bater, geralmente, nós coletamos informações do IML, e o IML diz que não é homicídio ou, pelo contrário, não é uma morte a esclarecer, diz que é homicídio, nós adotamos a causa jurídica do óbito informada pelo IML; se mais adiante o delegado, desconforme o IML, diz: ‘Não, mas eu cheguei à conclusão é sim, é não, é tal coisa’, então, nós exigimos que ele entregue o relatório do inquérito, porque ele vai rebater o IML, ele vai contra-argumentar. Então, no final, nós adotamos essa causa definitiva, que está contida no inquérito, caso haja uma discordância e eles nos comuniquem.”
(Gestor da GACE)

Ao realizar a compatibilização dos registros referentes a uma única morte, a GACE pode averiguar onde estão as discrepâncias e em que situações ocorre a dificuldade de classificação da intencionalidade do crime violento. Ao cobrar dos agentes de ponta maior atenção no preenchimento das planilhas, em razão das inconsistências verificadas quando às informações de distintas unidades são contrastadas, ela termina por pressionar as organizações do sistema de segurança pública por um trabalho mais estandardizado e, com isso, termina por reduzir os pontos que poderiam radicalizar a frouxa articulação do sistema.

De acordo com o marco teórico mobilizado, pode-se afirmar que a GACE realiza o papel de coordenação do sistema de registro de mortes violentas, monitorando todo o fluxo de registro e responsabilizando aquelas agências que apresentam uma *performance* abaixo da média. O resultado final é a melhoria substantiva da qualidade dos dados e menor questionamento da incompatibilidade das taxas de CVLI em razão das distintas fontes utilizadas para o seu cálculo.

¹⁶ De acordo com os dados disponibilizados pela SDS, o Pacto Pela Vida estipula que todos os policiais que alcançarem uma redução de 12% na taxa dos Crimes Violentos Letais Intencionais- CVLI (homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte) recebem um bônus entre R\$ 387 e R\$ 3.963, de acordo com a magnitude da redução. Para maiores informações, ver: <http://www.sds.pe.gov.br/>

Portanto, considerando o processo descrito nesta seção, o fluxo de registro de mortes violentas na cidade de Recife pode ser representado da seguinte forma (Figura 2):



4. O FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM JOÃO PESSOA (PARAÍBA)

Em João Pessoa, a sistemática de registro de Crimes Violentos Letais e Intencionais é bastante semelhante àquela observada em Recife, inclusive, com a adoção parcial de alguns dos pressupostos de identificação do cadáver. Contudo, como se verá nas subseções seguintes, alguns pontos ainda precisam ser melhorados para que a frouxa articulação do sistema possa ser mais eficiente.

4.1 A POLÍCIA MILITAR

O início do fluxo de registro de mortes violentas em João Pessoa se dá com uma chamada ao Centro Integrado de Operações (CIOP), composto pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros. Ao receber a chamada, o despachante do CIOP abre um registro no sistema intranet da PM e solicita à sala de despacho o envio de uma guarnição para o local do crime, com vistas a atestar a veracidade da comunicação recebida.

Já no local do crime, o policial militar confirma a ocorrência no CIOP, para que o despachante acione a Polícia Civil e, esta, a Polícia Científica. Ou seja, em João Pessoa, como em Recife, o efeito da confirmação da morte violenta desencadeia um efeito cascata, levando à incorporação das demais agências de segurança pública no fluxo do registro.

A Polícia Militar espera a chegada do serviço de perícia, responsável pelo preenchimento do Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), pois, tal como em Recife, a ocorrência no CIOP apenas pode ser encerrada com o repasse do Número de Identificação de Cadáver (NIC).

Ao contrário de Recife, as organizações presentes no local do crime não recebem uma cópia do BIC, sendo o destino dessas a Gerência Executiva de Criminalística (GEC) e a Gerência Executiva de Medicina e Odontologia Legal (GEMOL), como se explicará ao final desta seção. Isso porque, em João Pessoa, a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC) apenas garante que os cadáveres que dão entrada no Instituto Médico Legal foram objeto de inspeção policial, como nos atesta um dos entrevistados:

“Então, o boletim de identificação de cadáver, que foi criado no ano de 2012, conhecido por BIC, Boletim de Identificação de Cadáver; cada cadáver, no Estado da Paraíba, vítima de violência, recebe uma pulseira, chamada Pulseira de Identificação do Cadáver, e, junto, o profissional, no caso, do IPC, ou policial civil, ou policial militar também, preenche esse boletim de identificação de cadáver, com a numeração, e é encaminhado a algum tempo aqui, para o nosso setor. Desde que foi instituído, nunca mais houve qualquer subregistro, e também não houve dúvida quanto à identificação de corpos, como no passado ocorria, os familiares identificavam a troca de corpos, no caso, como ocorre em alguns outros estados que não aderiram, não utilizam essa ferramenta de individualização do cadáver.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Civil)

O que importa, no caso de João Pessoa, é o NIC que é anotado em todos os documentos do fluxo. Ao recebê-lo, o policial militar realiza a sua inscrição em seu

Registro de Ocorrências, informando-o ao CIOP. O despachante de tal unidade encerra a ocorrência e solicita o seu carregamento no sistema multifonte do Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE), uma vez que tais dados são a base de todo o fluxo de registro, tal como descrito por um dos entrevistados:

“A principal [fonte], poderíamos dizer que é o sistema intranet da Polícia Militar, haja vista a Polícia Militar já se encontrar informatizada desde o ano 1999, e é uma fonte mais confiável nos dados, aliada a outras fontes, que servem de maneira subsidiária.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Militar)

4.2 A POLÍCIA CIVIL

Conforme descrito na subseção anterior, o acionamento da Polícia Civil é feito pelo despachante do CIOP após a confirmação, por parte da Polícia Militar, da veracidade do chamado. Já no local do fato, o delegado isola a área e coleta informações junto aos presentes.

Na delegacia, os policiais preenchem o Boletim de Ocorrências Eletrônico (BOE), escrevendo, nesse documento, o NIC. Em seguida, iniciam o Inquérito Policial, por portaria ou flagrante. O destaque do procedimento adotado em João Pessoa é o não envio das informações inicialmente coletadas pela Polícia Civil – através do BOE ou do IP – para o NACE, tal como ocorre em Recife.

Nessa localidade, a Polícia Civil atuará no sistema de verificação de estatísticas já ao final do fluxo, isto é, após contrastados os dados do CIOP com os do Instituto de Criminalística, Instituto Médico Legal e Notícias de Jornal. Cabe ao NACE totalizar esses dados e encaminhar apenas as ocorrências da circunscrição daquela delegacia, para que ela possa revisar a classificação de cada uma das mortes violentas registradas no que diz respeito à sua intencionalidade. Nesse procedimento, os policiais utilizam o inquérito como fonte de informação, procurando constatar se alguma tentativa de homicídio se transformou em fato consumado e se após investigação algum homicídio pôde ser reclassificado como morte natural ou suicídio. Nas palavras do gestor da Polícia Civil:

“Bom, como todo dado estatístico, no caso, colocou a reclassificação, essa informação parte da Polícia Científica ou da Polícia Civil, como decorrência do inquérito e também do laudo, do laudo complementar que, porventura, surja durante a investigação.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Civil)

Finalizadas as conferências, a planilha retorna ao NACE para a produção de estatísticas criminais.

4.3 O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

O Instituto de Criminalística também é acionado para registro de uma morte violenta após a confirmação da ocorrência no CIODS. Cabe à perícia examinar o local do crime e a própria vítima; afixar a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC); preencher o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), e comunicar a todas as instituições presentes no local do fato o Número de Identificação do Cadáver (NIC).

Encerrada a perícia no local do crime, os peritos retornam à Gerência Executiva de Criminalística (GEC) e produzem o seu laudo. É mister salientar que os dados constantes nesse documento não são sumarizados em uma planilha e tampouco encaminhados ao NACE com vistas a subsidiar o processo de produção de estatísticas. Conforme salientado anteriormente, o BIC é a fonte de informação do setor de perícias e, tal como em Recife, uma cópia física desse é destinada ao NACE para conferência dos dados encaminhados pelo sistema da PM.

4.4 O INSTITUTO MÉDICO LEGAL

Em João Pessoa, a remoção do cadáver também é competência do GEMOL. A sua entrada na instituição significa a abertura de um novo caso no livro de registros e a anotação das características do corpo. À medida que o cadáver se movimenta dentro da GEMOL, o livro de registros o acompanha com vistas a consolidar as informações de todos os exames aos quais ele foi submetido.

Todos os procedimentos realizados no GEMOL visam à produção do Laudo de Necropsia e da Declaração de Óbito. Antes de iniciar o preenchimento desses documentos, o médico entra em contato com a delegacia que atendeu à ocorrência e solicita certos direcionamentos sobre a causa jurídica da morte, para que esta possa ser inserida na declaração de óbito. Essa situação contrasta nitidamente com a realidade de Recife, localidade em que os médicos são instruídos a atestarem apenas a *causa mortis*, sem qualquer referência à intencionalidade do delito. Nas palavras do gestor:

“Aqui, nós pegamos as informações que foram passadas pelo delegado, na requisição de exame, o que o delegado já anteviu como sendo a causa morte; nos casos que precisam ser esclarecidos, nós pegamos o laudo médico, que só fica pronto posteriormente.” (Gestor do GEMOL)

Após o preenchimento desses documentos, as informações prestadas pelo médico legista são anotadas no livro de registro e digitadas por um funcionário do setor no sistema integrado com o NACE, para que essa instância possa ter acesso aos atendimentos realizados pela GEMOL.

“Na estrutura daqui, da Medicina Legal, todas as entradas são registradas num livro, que é chamado Livro de Registro; nesse livro, o permanente, que é a pessoa de plantão, coloca todas as informações sobre o corpo que deu entrada, idade, até a pessoa que retirou o corpo, o cemitério onde será enterrado, e isso fica registrado no livro, e registrado manualmente, eles escrevem isso no livro; então, nós vamos até o setor, que já está com esses dados no livro, nós transcrevemos para um outro... para um papel qualquer, e vamos até o setor e digitamos os dados.” (Gestor do GEMOL)

4.5 A SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL

O sistema de segurança pública da Paraíba, tal como o de Pernambuco ou talvez por sua influência, também passou por uma profunda reformulação no ano de 2003, com a constituição da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEDS), a qual congrega sob uma mesma gerência as Polícias Militar e Civil, os Bombeiros e o Sistema Penitenciário.¹⁷

¹⁷ Nesse sentido, ver: <http://www.paraiba.pb.gov.br/seguranca-e-da-defesa-social/termo-de-cooperacao>

Até 2011, cada instituição integrante da SEDS possuía o seu próprio sistema de informação, que muitas vezes não se comunicava com os demais. Naquele ano, foi adotada a política do sistema “multifonte”, com o objetivo de viabilizar a concatenação dos dados produzidos pelas agências envolvidas no computo de uma morte violenta. Para que tal sistema pudesse ser adequadamente monitorado, nos mesmos moldes do observado com a criação da GACE em Pernambuco, foi instituído o Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE), que passou a ser responsável por sistematizar os registros da Polícia Militar, Polícia Civil e pelos dois principais órgãos do Instituto de Polícia, a Gerência Executiva de Criminalística (GEC) e a Gerência Executiva de Medicina e Odontologia Legal (GEMOL).

Diariamente, ao receber os registros de ocorrência abertos pelo CIOP no sistema intranet da Polícia Militar, o NACE os confronta com os dados do livro de registro digitados a partir do GEMOL. Nessa fase do fluxo, o indexador utilizado é o nome da vítima, já que as duas organizações possuem sistemas de registro distintos e não necessariamente mencionam o NIC em suas bases. Para evitar que uma mesma ocorrência venha a ser classificada em duas categorias distintas (por exemplo, agressão e homicídio), os técnicos do NACE procedem uma análise qualitativa dos casos, examinando, especialmente, o histórico da ocorrência anotado pelo CIOP em face do histórico de movimentação do cadáver no GEMOL.

Encerrada essa fase de consistência, os analistas do NACE fazem uma varredura nas notícias veiculadas nos principais jornais impressos e canais de televisão, seguida pelos registros das unidades hospitalares que divulgam os seus atendimentos, a exemplo do Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena. Caso seja constatado algum caso que não tenha sido registrado inicialmente nem pelo CIOP e nem pelo GEMOL, esse é inserido como uma nova ocorrência do banco de dados do NACE.

Efetuada esses procedimentos, o banco de dados é totalizado e dividido de acordo com a espacialização das delegacias de Polícia Civil. Cada circunscrição averigua, a partir dos Inquéritos Policiais iniciados na unidade, se existe algum caso de morte violenta que não tenha sido atendido pelo CIOP, GEMOL, Hospitais e, muito menos, divulgado pela grande mídia. Encerrada essa conferência, a delegacia encaminha a planilha ao NACE para uma última revisão.

Nesse momento, os dados estão prontos para serem divulgados pela SEDS para a população em geral e, posteriormente, encaminhados ao Ministério Público, para que essa instituição possa tomar as providências necessárias ao oferecimento da denúncia nos casos de inquéritos policiais já concluídos. Neste ponto, os atores do sistema de segurança pública se ressentem da comunicação com o MP, posto que esses não informam à SEDS os desdobramentos dos fatos registrados pelo sistema de defesa social, algo que permitiria, inclusive, maior atenção no processo de codificação das ocorrências:

“Nós precisamos desse feedback e aí, quando nós passamos as informações, infelizmente, os órgãos que as recebem, quando as processam, não nos informam se houve alguma alteração, para que possamos atualizar o nosso banco de dados.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Militar)

Do ponto de vista da análise comparada, percebe-se que o fluxo de registro de uma morte violenta em João Pessoa apresenta um formato bastante semelhante ao de

Recife, com exceção do significado do BIC que, longe de permitir uma maior integração entre as organizações que compõem o sistema de segurança pública, serve apenas para informar que o cadáver encaminhado ao GEMOL foi previamente registrado por uma das organizações policiais.

Por outro lado, tanto em Recife quanto em João Pessoa, nota-se a presença do mecanismo de coordenação que promove o adequado funcionamento do sistema frouxamente articulado. GACE, em Recife e NACE, em João Pessoa são as agências encarregadas de conectar os dados produzidos pelas polícias (Militar e Civil) e pelos institutos de perícia (científica e legal). São também esses núcleos que demandam maior compatibilidade em termos da informação produzida e ações de responsabilização daquela instituição que não tem colaborado para o bom funcionamento do sistema, registrando o crime violento letal e intencional de maneira pouco confiável.

Uma diferença marcante entre as duas realidades é o papel dos dados da Polícia Civil. Em Recife, o banco de dados do DHPP é peça fundamental na reconstituição do fluxo de registro de mortes violentas. Em João Pessoa, o banco de dados da Delegacia de Crimes contra a Pessoa (DCCPES) sequer é considerado como uma fonte útil de informação, cabendo às delegacias circunscricionais conferir as planilhas remetidas pelo NACE. Esse fluxo *sui generis* pode estar indicando a existência de problemas, motivados, por exemplo, pelas eternas disputas de poder entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Como a base de dados do NACE é o sistema operacional da PM, que sustenta todo o padrão de operação do CIOP, pode ser que a Polícia Civil se recuse a encaminhar os seus dados. No entanto, não foi possível coletar qualquer evidência nesse sentido.

A exclusão da base de dados da Polícia Civil do processo de checagem promovido pelo NACE inviabiliza qualquer estratégia de complementação da informação, se conformando em mero procedimento regimental a checagem do delegado da área. Nesse cenário, casos ingressados como suicídio/acidente no sistema de chamados do CIOP e denunciados como homicídio doloso pelo Ministério Público, após investigações da Polícia Civil, podem não ter sido computados pelo NACE, já que esse não considera os dados produzidos pela DCCPES.

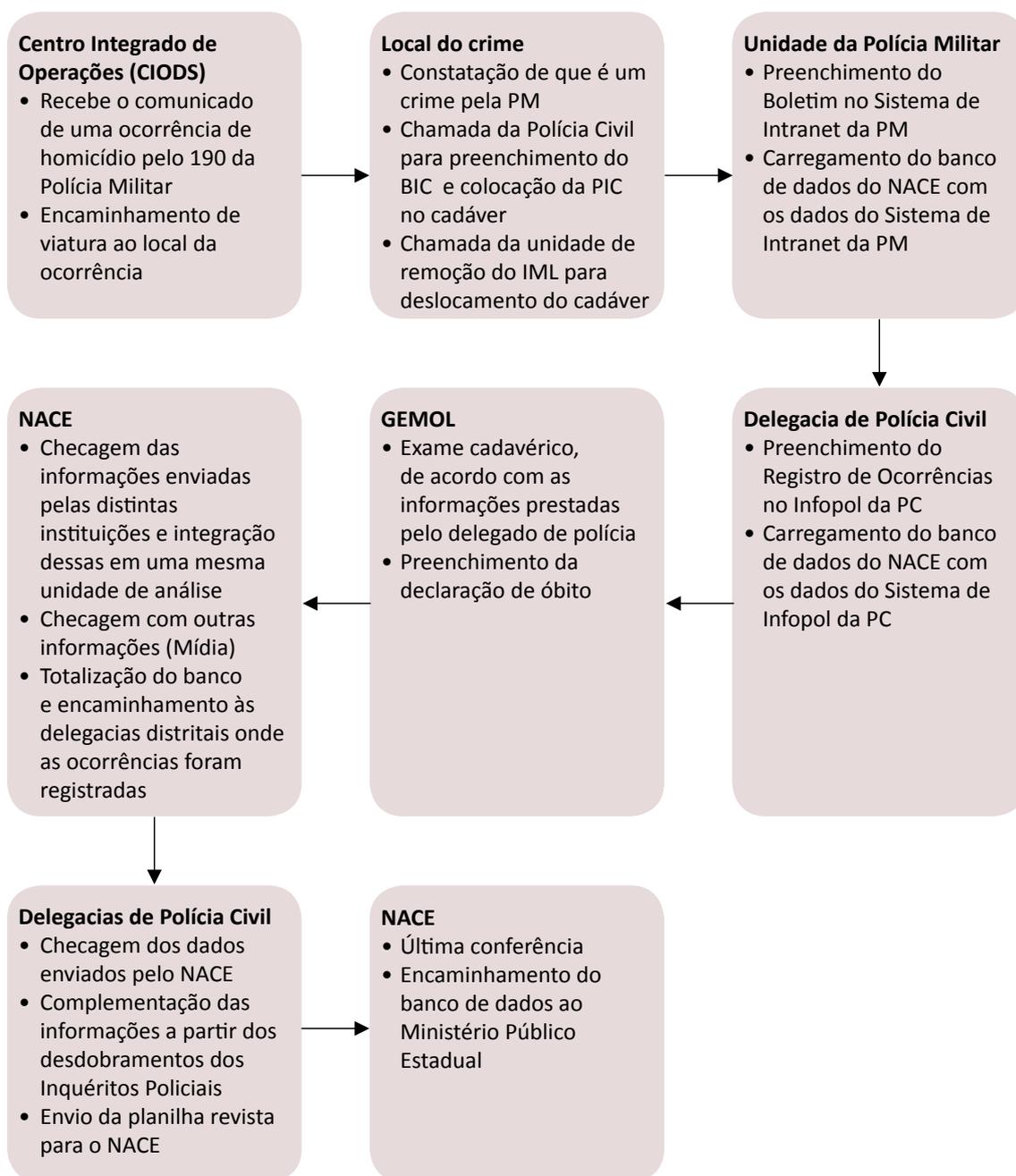
Em João Pessoa, a cooperação da Polícia Civil na produção das estatísticas criminais fica restrita ao recebimento do banco totalizado pelas delegacias de polícia, as quais devem examiná-lo e, com base no inquérito policial, fazer algum complemento ou revisão. Nessa sistemática, perde-se a oportunidade de considerar os Boletins de Ocorrência Eletrônicos, também produzidos por aquela instituição, como fonte de informação. Além disso, como o banco de dados do NACE não é encaminhado à DCCPES, e como essa é a unidade responsável pela investigação de mortes violentas letais, dificilmente os registros de homicídio serão complementados ou modificados.

Portanto, pode-se afirmar que o procedimento empregado pelo NACE para a compatibilização dos números de mortes violentas ainda está bastante aquém do realizado pela GACE, não obstante ambas as instâncias terem o papel de responsabilização das organizações que compõem o sistema, mantendo-as frouxamente articuladas. Nesse sentido, sugere-se que o estado da Paraíba copie a experiência do estado de Pernambuco integralmente, adotando a sistemática de distribuição de vias de BIC para as organizações do *network*; empoderando o NACE para a concatenação de todas as fontes

de informação, sem qualquer retorno às instituições, como ocorre hoje com a Polícia Civil. Por fim, o banco de dados da DCCPES deveria ser o último loci de pesquisa antes da divulgação das estatísticas criminais, pois a intencionalidade das mortes violentas é apurada por essa unidade e não pelas delegacias circunscricionais.

Por fim, considerando as entrevistas realizadas, o fluxograma do registro de mortes violentas efetuado pelo sistema de segurança pública de João Pessoa pode ser representado da seguinte maneira (Figura 03):

Figura 3 - Sistematização do fluxo de registro de mortes violentas pelo sistema de segurança pública em João Pessoa



5. O FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM SÃO PAULO (SÃO PAULO)

O fluxo de registro de uma morte violenta em São Paulo se inicia de maneira bastante distinta daquela observada em Recife e João Pessoa: com um chamado ao Centro de Operações da Polícia Militar do Estado (COPOM).

5.1 A POLÍCIA MILITAR

O COPOM é uma unidade da Polícia Militar que congrega os atendentes do 190 e, ainda, os despachantes responsáveis por acionar as demais instituições envolvidas no registro de crimes. Nessa agência ficam armazenadas as informações dos chamados iniciais de populares que comunicam a ocorrência de crimes; das guarnições de polícia que se dirigiram ao local do delito; e, ainda, as referentes ao atendimento da Polícia Civil no lugar.

Nessa fase do fluxo, é possível verificar duas diferenças em relação às demais localidades. Primeiro, os policiais militares não precisam permanecer no local do crime até a chegada da equipe da Polícia Civil ou da perícia. A sua função é, uma vez constatada a morte violenta, preencher o Boletim de Ocorrências à mão e em duas vias, entregando uma no Batalhão a que são subordinados e uma na delegacia de polícia distrital, para que esta tome conhecimento do ocorrido. Ou seja, em diversas situações a Polícia Civil apenas registrará o homicídio após receber uma via do BO da Polícia Militar.

Outra diferença diz respeito à ausência de qualquer número (como o de identificação de cadáver – NIC) ou formulário (como o BIC) que se faça presente em todos os documentos que serão produzidos ao longo do fluxo de registro. Essa lacuna deve ser ressaltada, por tornar mais difícil separar os casos que foram efetivamente atendidos e, por isso, lançados em todos os bancos de dados, e aquelas situações que foram objeto de apreciação de apenas algumas instituições. Em cenários como esse, tanto a subnotificação como a dupla contagem podem ocorrer, enviesando as taxas finais de crime.

Um ponto que também merece destaque é a ausência de obrigatoriedade de envio diário dos dados do COPOM para a agência que no âmbito da Secretaria de Segurança Pública produz as estatísticas criminais da cidade. Em que pese a existência de uma resolução que obrigue esse encaminhamento mensalmente, como se verá adiante, essas informações ainda não foram incorporadas como mecanismo de revisão e, até mesmo, controle dos dados da Polícia Civil.

5.2 A POLÍCIA CIVIL

Em se tratando de um crime violento letal e intencional, a instituição da Polícia Civil acionada pelo COPOM é o Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP), que providencia o deslocamento de uma equipe de plantão para o local do crime e aciona o setor de perícia para comparecimento ao lugar do óbito.

“Ocorre o crime, existe o acionamento, ou por parte da Polícia Militar, por populares, ou quem o valha, e essa informação chega ao distrito da área, que faz um levantamento prévio da ocorrência; em se constatando ser ocorrência de competência da Divisão de Homicídios, ela é acionada da forma mais rápida possível, pode ser por telefone, pode ser via rádio, pode ser via CEPOL, que é o nosso centro de comunicações, e pode ser por uma mensagem intranet. O que acontece é que este aviso, obrigatoriamente, ele tem que ser documentado, mas pode ser documentado num segundo momento. Então, chegando essa informação à Divisão de Homicídios, a Divisão de Homicídios ‘starta’ aí o trabalho dela, então, uma equipe que se encontra de plantão, junto com a equipe de perícia, que é acionada, comparecem ao local do crime, e fazem os levantamentos necessários.” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

O DHPP coleta todas as informações possíveis com vistas a identificar o suposto autor do crime e, se possível, a vítima. Encerradas as atividades, o delegado comunica ao COPOM o encerramento do seu trabalho para que o despachante contate o Instituto Médico Legal (IML), que providenciará a remoção do corpo.

Nesse item específico, cumpre destacar que em São Paulo não existe qualquer procedimento de identificação do cadáver nos moldes observados em Recife e João Pessoa e, muito menos, algum tipo de número ou referência que conecte o corpo removido pelo IML aos documentos produzidos pelas polícias (Militar e Civil). Em um cenário como esse, cada fonte de dados tem um número de indexação e cada parte do registro é identificada de uma maneira diferenciada.

“Por exemplo, eu atendi um local, eu qualifiquei aquela vítima: fulano de tal, qualificação, aí eu me socorro de todas as informações que eu tenho s, aí eu tenho o sistema Alfa, eu tenho o papiloscopista que faz o confronto, tem os familiares, tem uma série de coisas que eu puxo, ocorrências e tal. Por exemplo, o corpo é liberado e vai para o IML; no IML, são feitos os procedimentos de identificação... ..dão o número de cadáver, uma série de coisas, só que essas informações, por serem feitas a posteriori, eu não insiro no RDO; o máximo que eu insiro no RDO são as comunicações oficiais desses pedidos.” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

Ao retornarem à delegacia, os policiais completam o Boletim de Ocorrências (BO) ou Registro Digital de Ocorrências (RDO) - para aquelas unidades que já foram integradas ao sistema de denúncia online - com as informações coletadas no atendimento, sendo possível que um determinado evento não seja registrado como uma morte violenta letal e intencional, mas enquadrado na categoria “morte suspeita”.

Essa ressalva é importante porque nas entrevistas com os gestores policiais de Recife e João Pessoa verificou-se a preocupação por parte dos delegados em classificar o corpo encontrado nas tipificações de morte violenta, evitando-se ao máximo o uso da categoria “mortes a esclarecer”, o que não é o caso de São Paulo, conforme descreve o entrevistado:

“Você tem uma regulamentação, até para que isso não ocorresse; todos esses casos envolvendo dúvidas com relação à morte, são colocados como morte suspeita, ou seja, canalizou-se para um nome só, para que depois seja apurado o que aconteceu, porque até então, uns colocavam como encontro de cadáver, outros encontro de ossada, outros morte a esclarecer. As mortes

que você não tem condição de saber de imediato se se trata de homicídio, latrocínio, ou alguma coisa... se suicídio, elas caem nesse rol de mortes suspeitas, e elas vão ser complementadas no transcorrer da investigação.” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

Com o preenchimento do Boletim de Ocorrências ou Registro Digital de Ocorrências, é aberto o Inquérito Policial com vistas à identificação do suspeito pela prática do crime. É necessário salientar que as mortes suspeitas apenas podem receber uma denominação diversa nessa fase, não sendo reclassificadas posteriormente como esclareceu o entrevistado.

“Ela só vai entrar, a morte suspeita, se ela virar um homicídio, vem a alteração, ou vice-versa. eles registram como morte suspeita, então, acontece de vez em quando de chegar aqui um pedido de alteração, porque foi registrado como morte suspeita, e depois o IML descobriu que, na verdade, aquele corpo, aquele cadáver tinha um tiro na nuca, aí eles pedem para alterar para homicídio doloso, assim como acontece de registrarem como homicídio doloso esse encontro de cadáver, e o pessoal da polícia técnico-científica descobrir que foi uma morte natural, na hora que analisaram viram que foi uma morte natural.” (Gestor da CAP)

Se as mortes suspeitas são recodificadas dentro do banco de dados da Polícia Civil com o andamento do Inquérito Policial, mas a alteração não é comunicada à Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP), responsável pela coordenação do sistema de registro de mortes violentas em São Paulo, todos os eventos classificados como tal não são divulgados como eventos violentos letais, como nos informa um dos entrevistados:

“O que acontece muito aqui, mas é quase que imediato, é você acertar algumas ocorrências que estão próximas; então, por exemplo, você faz um cruzamento de informações, ou você nota, ou a CAP nota, ou alguém nota que está faltando um homicídio em algum lugar, então, nós fazemos um levantamento para ver o que aconteceu, às vezes a ocorrência foi feita de uma outra maneira, e não foi computada daquele jeito; às vezes quando você consegue rapidamente estabelecer isso, você faz as comunicações de praxe para a própria CAP, e para o próprio DAP, que cuida das estatísticas, para que eles façam esse acerto; agora, depois de decorrido muito tempo, até pelo fato da estatística ter sido divulgada, e que agora é mensal, você não tem muito como acertar coisas que passaram muito tempo, e às vezes você tem inquéritos aí que demandam três, quatro, cinco meses, para a chegada de um laudo, para você colher indícios suficientes de que foi um homicídio ou não, entendeu? Então, alguns casos, eles acabam fugindo...” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

Dois são os destaques quanto à atuação da Polícia Civil no fluxo de registro de uma morte violenta. Primeiro, o fato de ela comunicar ao COPOM o horário de sua chegada no local do crime, o que difere substantivamente das práticas observadas em Recife e João Pessoa, onde a PM permanece no lugar até o final da ocorrência. Segundo, o fato de o BO ou RDO produzido pela Polícia Civil, ser a principal, se não a única, fonte de informação divulgada pela CAP e, por isso, não ser submetido a qualquer processo de conferência ou revisão, procedimento que também destoa daqueles adotados nas demais localidades.

5.3 O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

No fluxo de registro de mortes violentas em São Paulo, a perícia reconstitui a cena do crime e coleta o material biológico e físico deixado no lugar, sem a atribuição de examinar o cadáver ou identificar a vítima, funções essas atribuídas ao Instituto Médico Legal. Seus laudos não são computados em qualquer sistema de informação e muito menos encaminhados à CAP para auditoria dos registros de morte violenta das organizações policiais. Em suma, do ponto de vista da contabilidade oficial das mortes violentas, o Instituto de Criminalística não tem qualquer participação.

5.4 O INSTITUTO MÉDICO LEGAL

A entrada do IML no fluxo de registros se dá quando a Polícia Civil comunica o encerramento do seu trabalho ao COPOM ou quando a própria Polícia Militar solicita a remoção do cadáver ou da vítima agonizante. Antes de 2013, a PM podia realizar essas atividades dentro de suas próprias viaturas, o que foi proibido em razão das suspeitas de execução e/ou violência policial. Essa medida teve implicações práticas, como a exposição do cadáver em via pública por horas e, até mesmo, dias; já que o IML não tem condições de atender prontamente a todos os chamados.

Ao receber uma ligação do COPOM, é aberta uma requisição de laudo necroscópico, na qual consta, no campo histórico, as informações repassadas no momento do chamado:

“Quando chega essa mensagem aqui, que tem a qualificação da vítima e a causa da morte determinada pela polícia, um funcionário daqui começa já a fazer essa inserção no sistema.” (Gestor do IML)

Uma vez no IML, o cadáver é submetido a uma série de exames para a determinação da sua causa morte, bem como preenchimento da Declaração de Óbito e do Laudo de Necropsia. O banco de dados da instituição, denominado de “fábrica de laudos”, possui uma série de campos a serem preenchidos, mas o médico pode simplesmente deixá-los em branco sem que isso implique em qualquer sanção. A função do sistema é apenas automatizar algo que antes era realizado manualmente.

“Na verdade, o laudo, ele é feito... é um padrão de laudo muito... que antigamente era feito à mão, depois um datilógrafo datilograva; hoje, nós temos um programa, mas esse programa visa não precisar ter datilógrafo, é um programa que facilita para o próprio médico fazer, então, ele vai clicando; por exemplo, orifício de entrada, em: tórax; ele vai clicando, e vai montando. Então assim, não é bem uma classificação, é um programa que nós usamos, chama Fábrica de Laudos... (...) tem informações que são obrigatórias, mas, por exemplo, se eu quiser fazer um laudo e esquecer de deixar um monte de informações, e assinar, eu estou fazendo um laudo completamente sem pé, nem cabeça, estou assinando, e estou lançando no processo judicial um laudo completamente errado, eu vou responder por esse meu erro, entendeu? Agora, eticamente, não pode ser criado um programa que não deixe eu fechar o meu laudo; então, esse programa avisa, entendeu, como quem diz: “Falta discussão; falta conclusão. Deseja continuar?” Então, se você clicar que deseja continuar, você está praticamente assinando embaixo que você está fazendo uma coisa errada.” (Gestor do IML)

No que diz respeito ao conteúdo do laudo de necropsia, o médico legista é treinado para não colocar nesse documento a classificação jurídica da morte - homicídio

ou suicídio, por exemplo - mas tão somente a causa da morte - objeto perfuro cortante, disparo de arma de fogo, tal como ocorre em Recife.

“Ele vai colocar nesse, que é um laudo, que é um documento judicial. Ele não coloca homicídio; não cabe a nós determinar se foi um homicídio ou suicídio, cabe a nós determinar o que matou ele. Por exemplo, uma morte por agressão com uso de arma de fogo é o que nós vamos colocar, mas, por exemplo, se essa agressão foi de fora, ou foi uma auto-agressão, ou se foi um acidente, não nos cabe determinar, o que caberá será a investigação policial.” (Gestor do IML)

Nesse item específico, caso o médico tenha recebido qualquer tipo de informação adicional para além daquelas registradas na solicitação do laudo, enviada por rádio pelo COPOM, ele pode adicionar novos elementos no campo histórico do laudo, fazendo constar a parte do trabalho policial que antecedeu ao exame. Mas, como esse padrão de registro não é obrigatório, o IML tende a seguir o manual do Ministério da Saúde tanto para a produção do Laudo Necroscópico, quanto da Declaração de Óbito.

Chama a atenção, nesse ponto específico, que no caso do preenchimento da Declaração de Óbito, o médico descreve a causa da morte e assinala apenas os campos mais evidentes, cabendo a um funcionário da Secretária de Saúde a sua classificação final. Como destacou o entrevistado, o trabalho do IML é pericial e, por isso, não está preocupado com os sistemas classificatórios da saúde:

“Nós não classificamos morte... o SIM/DATASUS, ele é equivalente à saúde, nós não trabalhamos com área de saúde, o nosso é perícia. Nós somos peritos. Então, por exemplo, nós não colocamos um CID aí.” (Gestor do IML)

Esse depoimento deixa evidente o lugar *sui generis* ocupado pelo IML de São Paulo do ponto de vista do fluxo de registro de mortes violentas. Os médicos legistas periciam o corpo para atestar a causa da morte, mas não fazem referência nem às categorias do Código Penal, que regem o sistema policial, e nem às categorias da CID10, que regem o sistema de saúde. Ao utilizar uma linguagem própria, o IML faz com que as agências subsequentes no fluxo do sistema de segurança pública e de saúde interpretem as informações prestadas pela instituição e as classifiquem dentro de suas próprias categorias.

Ao agir dessa maneira, o IML perde a possibilidade de consubstanciar-se como protagonista na redução da quantidade de óbitos que a segurança classifica como “morte suspeita” e que a saúde classifica como “morte de intencionalidade desconhecida”. Em última instância, na tentativa de preservar a sua identidade, a partir da constituição de uma linguagem própria, de um formulário específico e de um sistema pouco amigável aos demais existentes, o IML contribui para a radicalização da frouxa articulação do sistema de registros de morte violenta na segurança pública e na saúde em São Paulo.

Encerrada a alimentação do sistema, os Laudos Necroscópicos são impressos em duas vias, sendo uma dirigida à delegacia responsável pela investigação da morte e outra anexada à Declaração de Óbito, para fins de arquivo e posterior consulta na unidade.

“Esse laudo é arquivado no nosso arquivo de laudo. Agora, se tem necessidade de alguma estatística... Por exemplo, para o IML em si, não interessa, saber qual é a prevalência de homicídio na população; como IML, não; agora, o órgão da Secretaria que quiser fazer essa consulta, ele pode vir aqui, e ele faz o levantamento laudo por laudo, caso por caso: ‘Esse é homicídio, esse é acidente...’...” (Gestor do IML)

Interessante destacar que, mensalmente, uma cópia dos registros da Fábrica de Laudos é encaminhada à Secretaria de Segurança Pública, mas não para fins de reconstituição do fluxo de registro de mortes violentas, como ocorre em Recife e João Pessoa. Afinal, a CAP ainda não utiliza essa fonte de informação para checagem dos Boletins de Ocorrência (BO) ou Registros Digital de Ocorrência (RDO), que são a única base de dados das estatísticas criminais da localidade.

5.5 A SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA

No ano de 1995, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo instituiu a obrigatoriedade de divulgação das estatísticas criminais, de acordo com os registros administrativos das organizações policiais. Com vistas a viabilizar a realização dessa atividade, o governo criou a Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP),¹⁸ que tem como missão a análise dos dados de interesse policial e a realização de estudos para prevenir e reprimir a criminalidade.

No princípio, a fonte de dados utilizada era os Registros de Ocorrência produzidos pelas delegacias de polícia. Em março de 2011 foi criado o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais,¹⁹ que seria alimentado a partir das informações repassadas pelas delegacias de polícia e pelo Comando Geral da Polícia Militar até o décimo dia de cada mês. Os objetivos eram os de evitar subnotificações e o encobrimento do real significado das mortes suspeitas.

Ao contrário do observado em Recife e João Pessoa, localidades onde os registros da Polícia Militar são o alicerce da informação, sendo progressivamente complementados pelos demais bancos de dados à medida que o registro de uma morte violenta caminha, em São Paulo, a única fonte é o Boletim de Ocorrência ou Registro Digital de Ocorrência produzidos pelas delegacias de polícia. Entre as justificativas apresentadas pelos entrevistados para essa predileção, encontra-se a ideia de que toda a ocorrência de morte deve, necessariamente, acabar em uma delegacia de polícia e, por isso, não há razão para contrapor essas a outras bases.

“Nunca pedimos nenhuma pesquisa da Polícia Militar; a Polícia Militar nem informa também os dados; da 160, tem também da Polícia Militar; aquilo que é divulgado é só da Polícia Civil, o que subentende-se que a PM levou à Polícia Civil.” (Gestor da CAP)

O que profissionais como esse se esquecem é que no sistema do COPOM todas as etapas da ocorrência - desde o chamado inicial até a remoção do corpo para o IML - são registradas e, por isso, poderiam subsidiar o controle das delegacias de polícia com relação ao que entra ou não na unidade.

No caso da Polícia Civil, o computo de uma morte violenta se inicia com o preenchimento do BO ou do RDO, cujas informações básicas são compartilhadas com a delegacia seccional responsável pela unidade para uma primeira análise de consistência. A seccional, por sua vez, reúne todos os bancos de dados recebidos e os envia para o Departamento de Polícia para uma segunda análise de consistência. O departamento agrupa os registros de todas as unidades seccionais a ele vinculadas e as direciona para o Departamento de Administração e Planejamento da Polícia Civil (DAP).

¹⁸ Instituída pela resolução SSP 161/1995.

¹⁹ Instituída pela resolução SSP 160/2011.

O DAP, por meio de seu Núcleo de Análise de Dados (NAD), consolida os dados de todos os departamentos²⁰ e encaminha o banco final à CAP, para um novo tipo de controle de qualidade, tal como informado pelo gestor da unidade:

“Dentro do Centro de Planejamento, tem um grupo chamado Controle de Qualidade do BO eles leem todos os BOs, todos os históricos; de qualidade do BO. Eles leem todos os BOs de morte suspeita, homicídio e latrocínio. Então, qual é a ideia? Tanto compilar dados para análises que forem necessárias, como para... na hora em que nós lemos um BO, e já percebemos que está esquisito, nós já usamos o canal técnico, os nossos delegados daqui ligam para o delegado titular do DP, e falam: “Olha, o BO tal está assim, assim, assado, está meio esquisito. Você tem certeza que é morte suspeita?” (Gestor da CAP)²¹

Em seguida, são aplicados alguns modelos estatísticos a esses dados, buscando discrepâncias estatísticas consideráveis como, por exemplo, o aumento expressivo de dada ocorrência em um único mês. Em situações como essas, a CAP entra em contato com a unidade policial para examinar o que houve e acertar as informações. Encerrada a consolidação da base, inicia-se a produção dos relatórios estatísticos, que devem ser divulgados no site da Secretaria de Segurança Pública até o dia 25 de cada mês.

A descrição das fontes e do padrão de funcionamento da CAP indica que ela está longe de consubstanciar-se como mecanismo de estabilização do sistema frouxamente articulado. Afinal, o setor não tem como preocupação principal, antes da divulgação das estatísticas, o contraste das distintas bases de dados com vistas a verificar as possíveis discrepâncias entre as informações encaminhadas pela Polícia Civil e as registradas pela Polícia Militar, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal.

O efeito deletério dessa exclusividade das fontes é a não revisão dos eventos classificados como morte suspeita, algo que poderia ser corrigido a partir da checagem dos dados da Polícia Civil com os encaminhados pela Polícia Militar e IML. Ou seja, ao tomar a base da Polícia Civil como resultado do trabalho do sistema de segurança pública, a CAP abre a possibilidade de que registros de “morte suspeita” permaneçam sem qualquer tipo de checagem e não sejam considerados na estatística criminal final que é divulgada no site.

De acordo com os entrevistados, esses fenômenos ocorrem porque a Resolução 160 obriga a autoridade policial a repassar a informação à CAP, mas não obriga esta instância a compatibilizar os distintos pedaços de registro, fazendo dele um todo integrado. Ao agir dessa maneira, a CAP deixa de constituir-se como mecanismo de coordenação do fluxo de registro de mortes violentas, para se tornar uma agência que divulga os dados da Polícia Civil.

A pesquisa constatou ainda que a CAP segue fielmente a classificação feita pela autoridade policial no registro inicial da ocorrência, não fazendo qualquer alteração de natureza do fato em seu banco de dados, mesmo quando o histórico sugere que o fenômeno mereça reclassificação. Nessas situações, realiza-se contato telefônico com

20 Essa era a sistemática vigente até o ano de 2011, quando foi instituído o Boletim Estatístico Eletrônico (BEE), que nada mais é do que um formulário para o cadastramento de determinadas ocorrências, com vista a agilizar a produção de estatísticas nas unidades e em seu processo de encaminhamento ao DAP. Esse novo formulário ainda está sendo implementado no sistema da Polícia Civil, mas deve substituir o antigo formulário da Resolução 160, uma vez que passará a ser acessado pelas unidades por meio do mesmo sistema operacional. Como o sistema do BEE ainda não se encontra em operação, a descrição e a análise aqui realizadas levarão em consideração o sistema de encadeamento, que orienta a constituição e o funcionamento da Resolução 160.

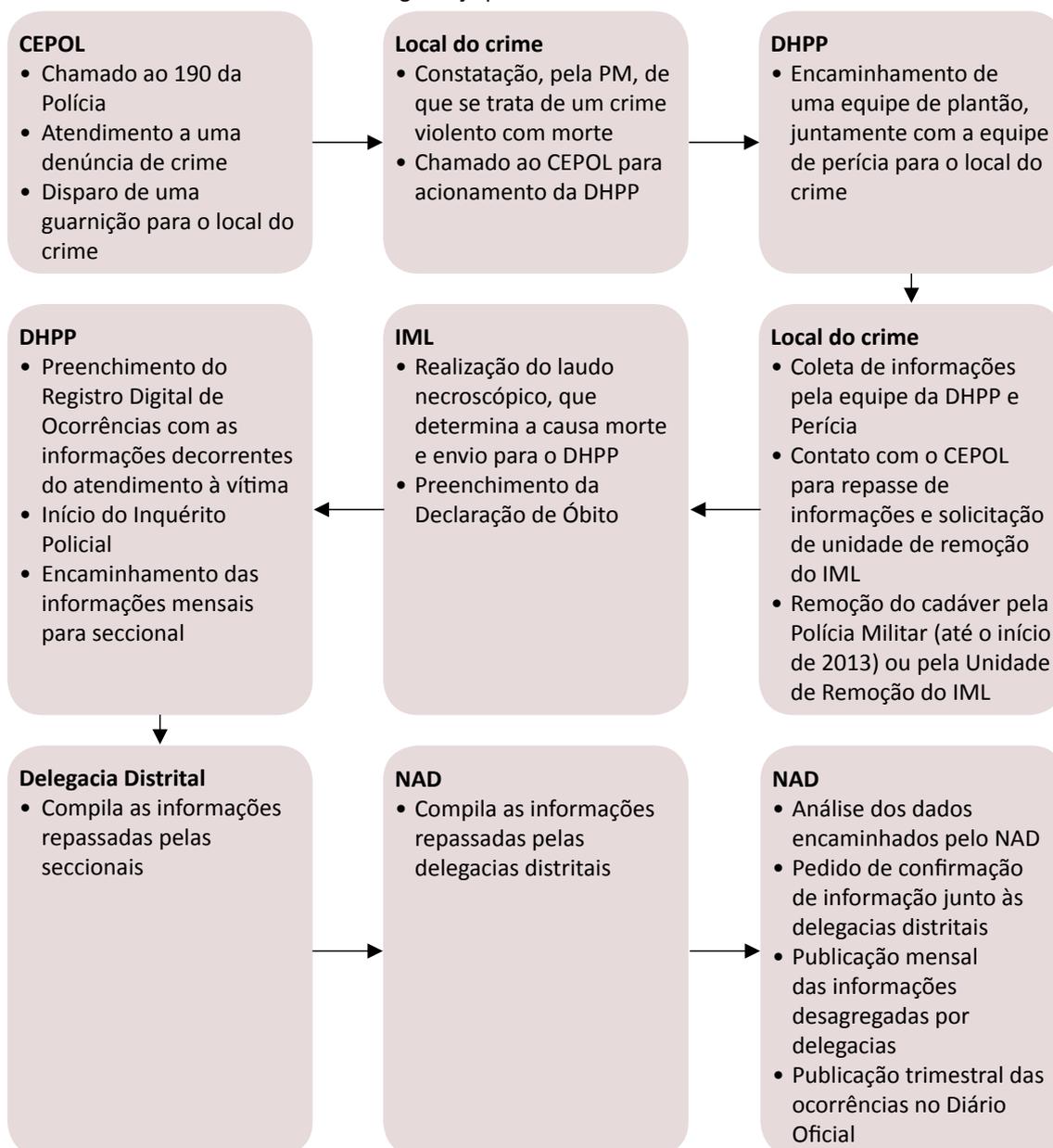
21 Na fala do gestor, onde está escrito BO, leia-se RDO. Ocorre que, apesar da mudança na nomenclatura do sistema, os operadores ainda não alteraram a sua terminologia. Nos termos do próprio entrevistado, “todo BO é feito pelo RDO”.

as delegacias para que elas decidam o que pode ser feito. Em Recife e João Pessoa, os núcleos de análise e produção de estatísticas comparam as classificações do evento entre as distintas organizações, o que pode levar à constatação de que o registro inicial de tentativa de homicídio evoluiu, depois do inquérito policial, para homicídio.

A sistemática de funcionamento da CAP contrasta nitidamente com o trabalho realizado pela GACE e, em menor medida, pelo NACE que, na tentativa de produzirem uma informação mais fidedigna, realizam ações de *accountability* dos dados encaminhados pelas diversas organizações envolvidas no fluxo de registro de mortes violentas, conferindo inconsistências, padronizando procedimentos e, ainda, responsabilizando aquelas agências que não contribuem para a boa qualidade da estatística criminal.

Segundo os distintos gestores entrevistados, o fluxo de registro de uma morte violenta pelo sistema de segurança pública de São Paulo pode ser descrito da seguinte maneira (Figura 04):

Figura 4 - Sistematização do fluxo de registro de mortes violentas pelo sistema de segurança pública em São Paulo



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi descrever o fluxo de registro de mortes violentas no sistema de segurança pública, nas cidades de Recife, João Pessoa e São Paulo, usando como contraponto teórico a ideia de sistemas frouxamente articulados (Orton e Weick, 1990; Keel *et al*, 2009). As entrevistas com gestores desvelaram as regras e os recursos acionados pelos operadores naquela atividade, bem como os procedimentos de checagem das informações inscritas nos registros administrativos, base da produção de estatísticas.

Os padrões de operação das agências que compõem o sistema de segurança pública são surpreendentemente semelhantes nas três localidades. Em todas, a morte violenta suscita o acionamento da Polícia Militar (pelo 190), da Polícia Civil, do Instituto de Criminalística e do Instituto Médico Legal, sendo que os documentos produzidos para registro de tal evento também tendem a ser os mesmos, como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Documentos produzidos pelas organizações do sistema de segurança pública para registro de uma morte violenta

Organização	Recife	Paraíba	São Paulo
Polícia Militar	CIODS	CIOP	COPOM
	Registro de Ocorrências	Registro de Ocorrências	Boletim de Ocorrência
Polícia Civil	Boletim de Ocorrências Eletrônico	Boletim de Ocorrências Eletrônico	Registro Digital de Ocorrências (RDO)
	Planilha de motivação		
Instituto de Criminalística	Inquérito Policial	Inquérito Policial	Inquérito Policial
	Boletim de Identificação de Cadáver	Boletim de Identificação de Cadáver	
	Laudos periciais	Laudos periciais	Laudos periciais
Instituto Médico Legal	Termo de entrega de laudos periciais		
	Declaração de Óbito	Declaração de Óbito	Declaração de Óbito
	Laudo de Necropsia	Laudo de Necropsia	Laudo de Necropsia
	Planilha de atendimentos	Livro de registros	Fábrica de laudos

Algumas diferenças devem ser pontuadas por impactarem diretamente na qualidade da estatística criminal divulgada pela Secretaria de Segurança Pública ou Defesa Social. Em Recife foi instituída uma prática que associa a produção de documentos ao corpo do morto: o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), que acompanha a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC) a ser afixada no tornozelo da vítima, são indexados pelo Número de Identificação de Cadáver (NIC), mencionado em todos os documentos listados no quadro anterior. Não há possibilidades de essa determinação – inscrição do NIC em todos os documentos – ser negligenciada, pois o BIC preenchido pelo perito e assinado pelo delegado é distribuído a todas as organizações de segurança pública responsáveis pelo registro de uma morte violenta, o que diminui substantivamente a possibilidade de esse evento ser ignorado por uma das agências ao longo do fluxo.

Em João Pessoa, essa prática foi copiada, porém parcialmente. Lá, o BIC serve para fins de conferência dos dados encaminhados pela Polícia Militar, via sistema CIOP, ao

NACE. Já a PIC informa ao médico legista que o cadáver foi objeto de exame por parte da polícia. Esse dado é importante na localidade porque os Laudos de Necropsia devem, na medida do possível, atestar a *causa mortis* e a causa jurídica da morte, fazendo do IML uma instituição de integração dos fluxos de registro do sistema de segurança pública e saúde.

Outra semelhança entre as três localidades é a constituição de núcleos de análise criminal - GACE, em Recife; NACE, em João Pessoa; e CAP, em São Paulo - que monitoram o fluxo de registro de mortes violentas, constituindo-se em mecanismos de coordenação da frouxa articulação do sistema. Porém, quando as fontes de informação utilizadas por essas agências são contrastadas, as diferenças se tornam evidentes (Quadro 2).

Quadro 2 – Documentos considerados pelos núcleos de análise criminal para a produção de estatísticas

Documento	É fonte do GACE?	É fonte do NACE?	É fonte da CAP?
CIODS/CIOP/COPOM	Sim	Sim	Não
Registro/Boletim de Ocorrências da PM	Não	Não	Não
Boletim de Ocorrências Eletrônico / Registro Digital de Ocorrências da PC	Não	Não	Sim
Planilha de motivação da PC	Sim	Não existe em João Pessoa	Não existe em São Paulo
Inquérito Policial	Não	Sim	Não
Boletim de Identificação de Cadáver	Sim	Sim	Não existe em São Paulo
Laudos periciais	Não	Não	não
Termo de entrega de laudos periciais	Sim	Não existe em João Pessoa	Não existe em São Paulo
Declaração de Óbito	Não	Não	Não
Laudo de Necropsia	Sim	Não	Não
Livro de registros	Não existe em Recife	Sim	Não
Fábrica de laudos	Não existe em Recife	Não existe em João Pessoa	Não

Em Recife, os sistemas de informação das diversas organizações de segurança pública não se comunicam e, por isso, cada qual deve preencher uma planilha com os dados referentes às mortes violentas registradas para que a estatística criminal seja produzida. Esse problema foi em parte superado em João Pessoa, com o uso do sistema multifonte, em que pese a não incorporação dos dados da Polícia Civil em tal arquitetura. Em São Paulo, esse trabalho adicional não é demandado porque as estatísticas são produzidas levando em consideração apenas os registros das delegacias de polícia.

Portanto, a pesquisa demonstra a existência de grandes diferenças em termos do padrão de operação dos mecanismos de coordenação, resultando em possibilidades diferenciadas de equilíbrio do sistema frouxamente articulado e dos processos de *accountability* referenciados por Orton e Weick (1990) e Keel *et al*, (2009).

Recife é o tipo ideal de sistema frouxamente articulado de registro de mortes violentas. Desde a implantação da PIC e seus correlatos (NIC e BIC), todas as organizações

passam a contar com uma via de formulário que está conectada ao próprio cadáver, inviabilizando uma situação na qual apenas a reunião de todas as instituições que atuam no fluxo de registro de mortes violentas possa permitir a sua reconstituição. A partir dos dados encaminhados pelo CIODS, a GACE pode monitorar os desdobramentos das ocorrências iniciais e reconstituir todo o fluxo de procedimentos a partir da concatenação das bases de dados que lhe são enviadas pelas demais organizações (DHPP, IC e IML), identificando onde estão os problemas e demandando dos profissionais de ponta uma solução para tais situações.

A Paraíba é um caso intermediário entre a total ausência de controle do fluxo de registro de mortes violentas e a responsabilização com vistas à garantia do equilíbrio do sistema. Essa localidade adotou apenas em parte a prática do BIC, já que a determinação recebida pelas agências que compõem o sistema de registro de mortes violentas é que, na medida do possível, o número de NIC seja anotado em seus registros. O BIC serve para a identificação do cadáver que é periciado e para a conferência das informações registradas no CIOP. Além disso, ao contrário do que ocorre em Recife, o NACE não realiza o monitoramento direto de todo o fluxo, pois na fase final de conferência dos dados, esses são encaminhados às delegacias distritais para uma última análise. Outro ponto que merece destaque é a ausência de uma política mais estruturada de cobrança das organizações de ponta que não registram adequadamente as mortes violentas, limitando o exercício da *accountability* e a manutenção do equilíbrio ótimo da frouxa articulação do sistema.

São Paulo poder ser qualificado como a maior radicalização da frouxa articulação do sistema. Apesar de contar com uma agência (CAP) que deveria realizar o monitoramento do fluxo de informações com vistas à melhoria da qualidade dos registros de mortes violentas, sua função termina se reduzindo à divulgação dos registros da Polícia Civil. Ao receber os bancos de dados da Polícia Militar, Polícia Civil e Instituto Médico Legal e se utilizar apenas de um deles para a publicação das estatísticas, perde-se a possibilidade de reconstituição do fluxo de registro e, também, de responsabilização daquelas instituições que têm contribuído para a precariedade dos números.

7. RECOMENDAÇÕES

Os resultados apresentados neste artigo indicam que GACE (Recife), NACE (João Pessoa) e CAP (São Paulo) contribuíram para uma melhor articulação das organizações que integram o fluxo de registro de mortes violentas. Com exceção de São Paulo, são essas as instituições que fazem a checagem e o cotejamento dos dados produzidos por cada agência, procurando responsabilizar em maior ou menor grau (Recife e João Pessoa, respectivamente) aquele que não alimentou corretamente o sistema. A ausência de um mecanismo de tal natureza em São Paulo pode ter como efeito deletério o encobrimento de partes de informação, especialmente, nos casos de “morte suspeita”. Logo, a primeira sugestão é que a CAP contraste as distintas fontes de registro de mortes violentas disponíveis, verifique onde estão as maiores discrepâncias e mobilize estratégias de *accountability* sobre as agências que deram ensejo a essas incompatibilidades, garantindo um melhor equilíbrio do sistema.

Em João Pessoa, dois são os problemas. Por um lado, tem-se a incapacidade do NACE em consubstanciar-se em mecanismo de responsabilização das organizações que compõem o sistema de segurança pública. Atualmente, o papel desse setor é apenas o de conexão de alguns dados, sem qualquer política mais incisiva de cobrança de melhoria dos registros, especialmente quando a informação está disponível na imprensa, mas não no banco de dados. Então, recomenda-se que essa instituição passe a operar em termos semelhantes ao GACE, contrastando diretamente os dados que lhe são encaminhados, a partir da indexação do NIC e, examinando, onde estão os maiores problemas do ponto de vista da incompatibilidade dos registros.

Por outro lado, o fato de os dados da Polícia Civil não serem encaminhados ao NACE, revertendo o fluxo de informações nesse ponto, impede uma maior *accountability* sobre o trabalho dessa organização. Por isso, é indicado que a Delegacia de Crimes contra a Pessoa tenha um papel mais claro no sistema multifonte, já que essa é a única unidade da Polícia Civil totalmente informatizada e capaz de gerar relatórios que permitem, inclusive, o controle dos dados produzidos pelo CIOP.

Ainda em João Pessoa, a instituição da PIC não contribuiu para a melhoria do fluxo de registro de mortes violentas. Isso ocorre porque a adoção desse instrumento não foi acompanhada da prática de distribuição das vias de BIC às distintas organizações que compõem o fluxo. Nesse caso, sugere-se que a localidade adote a prática da PIC em todas as suas dimensões.

Em Recife, a melhor articulação do sistema de segurança pública para registro de mortes violentas vem sendo realizada efetivamente a partir da instituição da PIC e seus correlatos, já que o NIC passou a compor alguns dos registros administrativos desde 2009. No entanto, como cada organização mantém como indexador o seu próprio número, somado a não contingência de inserção do NIC nas planilhas que repassadas ao GACE, pode ser que em algum caso essa informação escape. Assim, recomenda-se que as planilhas encaminhadas ao GACE pelo CIODS, DHPP, Instituto de Criminalística e IML tenham como número indexador o NIC, facilitando o trabalho reconstituição do fluxo de registro.

Por fim, em razão dos resultados alcançados do ponto de vista de uma maior integração do fluxo de registro em Recife, é peremptório que São Paulo adote a política da BIC, PIC e NIC para melhor articulação do sistema de segurança na atividade de registro de mortes violentas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Dorian et al. MORTES VIOLENTAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO FLUXO DE INFORMAÇÕES. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência, 2012.

CERQUEIRA, Daniel. Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. Economia Aplicada, v. 16, n. 2, p. 201-235, 2012.

CERQUEIRA, Daniel. Mapa de Homicídios Ocultos no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. DADOS, Revista de Ciências Sociais, v. 29, n. 1, p. 61-81, 1986.

GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito político. Editora Manole Ltda, 2003.

KEEL, Timothy G.; JARVIS, John P.; MUIRHEAD, Yvonne E. An Exploratory Analysis of Factors Affecting Homicide Investigations Examining the Dynamics of Murder Clearance Rates. Homicide Studies, v. 13, n. 1, p. 50-68, 2009.

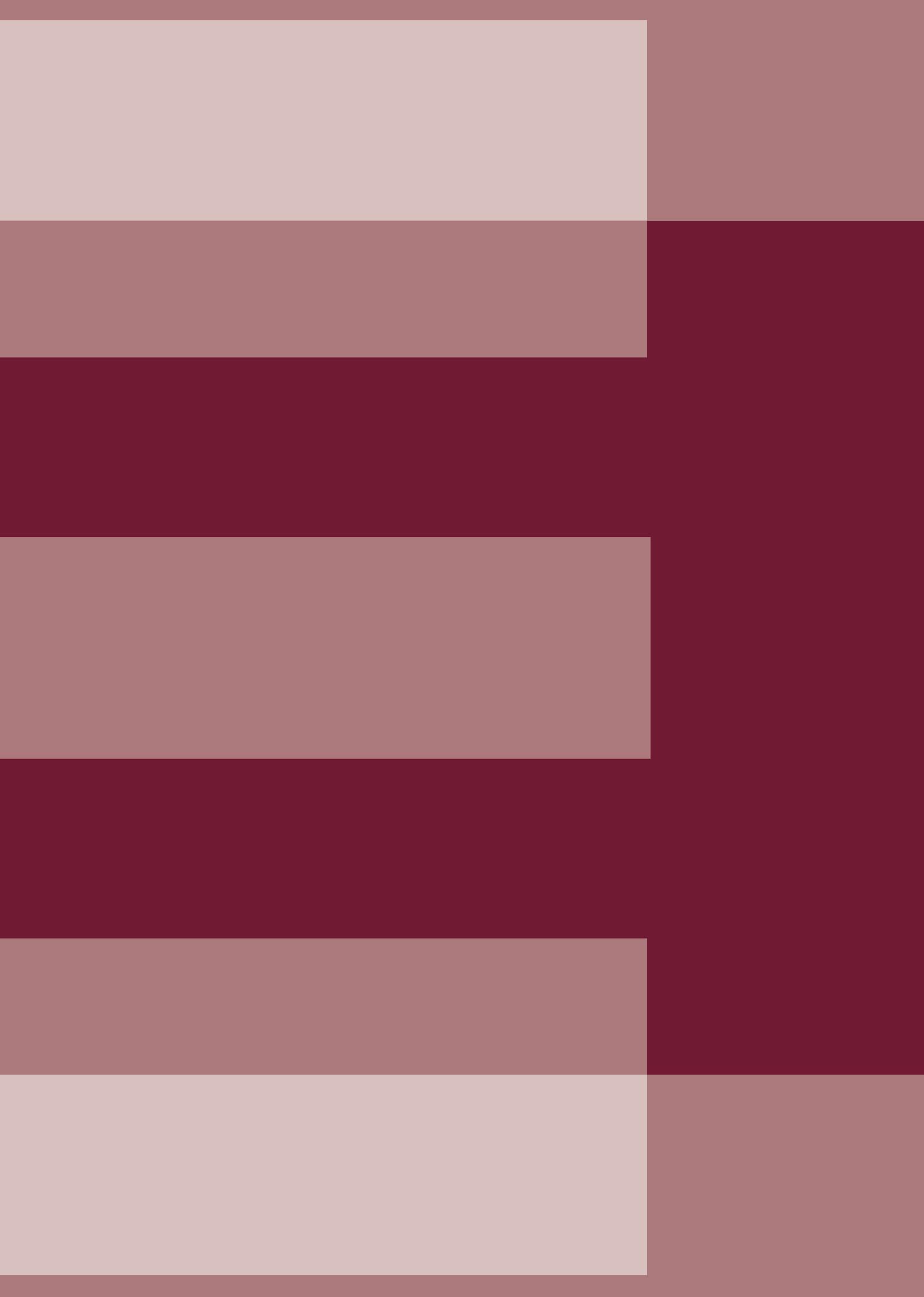
ORTON, J. Douglas; WEICK, Karl E. Loosely coupled systems: A reconceptualization. Academy of management review, v. 15, n. 2, p. 203-223, 1990.

SAPORI, Luis Flávio. A inserção da polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. Polícia: desafio da democracia brasileira. Porto Alegre: Corag—Companhia Riograndense de Artes Gráficas, 2002.

SAPORI, Luís Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. Novas direções na governança da Justiça e da segurança, p. 763-855, 2006.

SAPORI, Luis Flávio; ANDRADE, Scheilla C. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. SEGURANÇA PÚBLICA, v. 7, n. 1, p. 102-130, 2013.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 8, n. 3, 2009.



3

AVALIAÇÃO DOS HOMICÍDIOS NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Arthur Trindade M. Costa; Analia Soria Batista; Bruno Amaral Machado;
Cristina Zackseski e Maria Stela Grossi Porto¹

RESUMO

Este artigo apresenta um diagnóstico dos homicídios nos municípios da *Área Metropolitana de Brasília* (Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso) e do funcionamento das instituições que compõem o sistema de justiça criminal no processamento desse tipo de crime. Além de descrever a concentração espacial desses crimes, o artigo destaca o baixo percentual de homicídios elucidados pela polícia. Por fim, descrevemos as precárias condições de funcionamento das instituições que compõem o sistema de justiça criminal.

Palavras-chave: Homicídios; Área Metropolitana de Brasília; Investigação Criminal, Fluxo de Justiça Criminal; Sistema de Justiça, Criminal.

1. INTRODUÇÃO

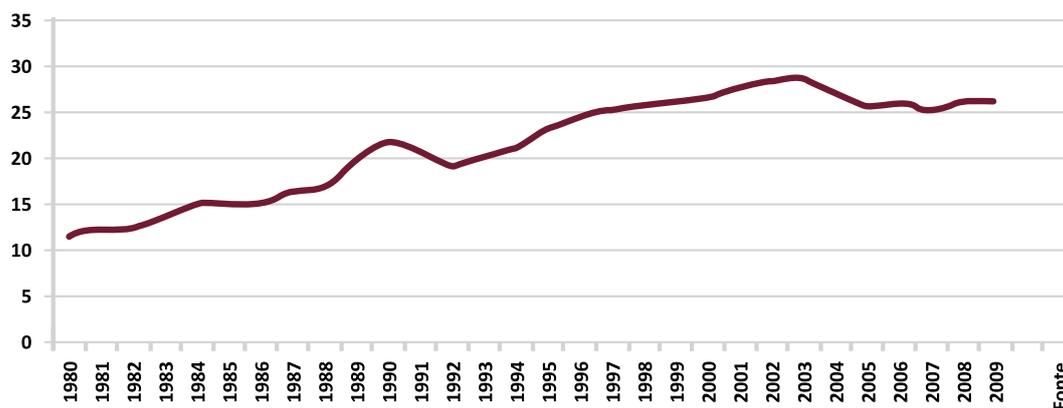
No Brasil a violência tem feito parte da história e do cotidiano dos cidadãos, especialmente dos grupos social e politicamente desprivilegiados, tais como as mulheres, crianças, jovens, idosos, grupos étnicos, trabalhadores rurais e homossexuais. A violência, no entanto, ganhou grande visibilidade nas últimas décadas, devido ao enorme crescimento da mortalidade por homicídio e da criminalidade nas áreas urbanas.

Certamente, a consequência mais visível da violência é o acentuado crescimento da mortalidade violenta, especialmente nas grandes regiões metropolitanas do país. Este crescimento pode ser verificado pelo aumento das taxas de mortalidade por homicídio, que, segundo o DATASUS, saltou de 11,7 homicídios por 100 mil habitantes em 1980 para 25,2 em 2007, representando um aumento de 124%. A partir de 1997, as taxas anuais mantiveram-se estáveis no patamar de 26 homicídios por 100 mil habitantes.

Segundo dados do Ministério da Saúde, foram registrados 47.707 homicídios em 2007. As informações do Ministério da Saúde revelam que os homicídios constituem a terceira principal causa de mortalidade da população brasileira, atrás apenas das neoplasias e das doenças cardiovasculares.

¹ Arthur Trindade M. Costa é professor de sociologia da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS); Analia Soria Batista é professora de sociologia da UnB e pesquisadora do NEVIS; Bruno Amaral Machado é promotor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e pesquisador do NEVIS; Cristina Zackseski é professora de Direito da UnB e pesquisadora do NEVIS; Maria Stela Grossi Porto é professora de sociologia da UnB e coordenadora do NEVIS.

Gráfico 1: Taxa de homicídios – Brasil – 1980-2009



Fonte: DATASUS

Estas mortes não se distribuem de forma igual na sociedade. O problema concentra-se fundamentalmente, nas principais áreas urbanas do país. Na década de 1990, o crescimento da taxa de homicídios foi mais acentuado nas 14 maiores regiões metropolitanas do país, incluindo o Distrito Federal e Entorno. Em 2000, estas regiões metropolitanas concentravam 35,6% da população brasileira e respondiam por 59,3% do número total de homicídios. A partir daí, observou um aumento expressivo das taxas de homicídios nas cidades médias do país (acima de 200.000 habitantes).

O quadro também apresenta importantes diferenças entre as regiões do país. Em 1997, a região Sudeste (57%) respondia por mais da metade dos homicídios ocorridos no país, seguida da região Nordeste (22%), Sul (9%), Centro-Oeste (7%) e Norte (5%). A partir daí observou-se uma mudança na distribuição regional das mortes violentas. A região norte apresentou crescimento de 98% do número de homicídios, com destaque para o estado do Pará (195,4%), que registrou o maior aumento. Na região Nordeste o crescimento foi de 77% com destaque para os estados do Maranhão (241%), Alagoas (186%) e Sergipe (176%). A região Sul também apresentou crescimento acentuado de 63%, com destaque para o estado do Paraná (96%). A região Centro-Oeste também registrou aumento no número de homicídios com destaque para o estado de Goiás (105%). Apenas a região Sudeste apresentou 22% de queda no número de homicídios, com destaque para o estado de São Paulo (-55%).

De forma geral, os bairros com atendimento deficiente de serviços públicos, com precária infraestrutura urbana, baixa oferta de empregos, serviços e lazer são flagrantemente os mais afetados pela violência letal. No que se refere à distribuição etária da mortalidade por homicídios, os dados revelam que é a população jovem masculina a mais atingida por essa violência. A faixa jovem, de 15 a 24 anos de idade, concentra o maior número de mortes violentas. Apesar de representarem apenas 18,6% da população brasileira em 2007, os jovens concentravam 36,6% dos homicídios desse ano.

O quadro acima descreve a evolução das taxas de homicídios no Brasil, bem como o perfil das vítimas. Entretanto, é importante notar que algumas áreas e regiões metropolitanas concentra em grande número de homicídios. A compreensão do fenômeno passa, portanto, pela análise dessas áreas, bem como das suas condições sociais, políticas, econômicas e demográficas. Este artigo apresenta um diagnóstico dos

homicídios nos municípios da *Área Metropolitana de Brasília* (Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás) e o funcionamento das instituições que compõem o sistema de justiça criminal no processamento desse tipo de crime.²

1.1 O ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL

A Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE, engloba o Distrito Federal e mais 22 municípios limítrofes, sendo 19 localizados no estado de Goiás e 3 em Minas Gerais. Entretanto, a região apresenta características socioeconômicas muito distintas. Os contrastes não se concentram apenas nas diferenças em o Distrito Federal e os demais municípios. Eles ocorrem também entre os 22 municípios da RIDE.

Estudo realizado pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal em 2003 apontou profundas diferenças entres os municípios da RIDE no que diz respeito à dependência socioeconômica do Distrito Federal. Notadamente a maior dependência refere-se a utilização dos serviços públicos de saúde. A pesquisa apontou que 68% dos moradores do Entorno já haviam procurado atendimento hospitalar no Distrito Federal (SEPLAN 2003).

A dependência também pode ser percebida no que diz respeito ao mercado de trabalho. Em 2003, cerca de 36% dos moradores do Entorno que possuíam alguma atividade remunerada trabalhavam no Distrito Federal (SEPLAN 2003). No entanto, há grandes diferenças na região. Nos municípios de Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental e Santo Antônio do Descoberto cerca de 53,7% dos empregos eram exercidos no Distrito Federal. Nos demais municípios a dependência do mercado de trabalho cai para menos de 20%, sendo que em Cristalina (GO) e Unaí (MG) este percentual é inferior a 2%.

Em função destas diferenças, iremos concentrar nossa análise nos 8 municípios goianos mais dependentes do Distrito Federal: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. Estes municípios compõem a Área Metropolitana de Brasília (AMB).

Em 2010 a população dos municípios goianos somava 862.806 habitantes, cerca de 26% do Estado de Goiás. Entretanto, o PIB desses municípios indica uma baixa atividade econômica, com exceção do município de Luziânia, oitavo PIB do estado de Goiás (Ferreira, Vasconcelos e Penna 2008).

A população desses municípios não é composta apenas por pessoas de outros estados que migraram em busca das oportunidades oferecidas pelo Distrito Federal. Em 2003, pouco mais de 30% dos moradores desses municípios residiam anteriormente no Distrito Federal e mudaram em busca de moradia mais barata. A proporção de migrantes com menos de 10 anos de residência nos municípios era superior a 40%, chegando a 84% em Águas Lindas de Goiás em 2000 (Vasconcelos et al, 2006).

² Participaram da pesquisa: Marcelle Filgueira, Marizangela Bortolo, Karla França, Marcelo Berdet, Lorena Gianne Rodrigues Vieira, Andreza Carvalho Ferreira, Stephanie Matos de Aguiar, Marina Carvalho Paz, Gabriela Costa Carvalho, Gustavo Henrique Romão e Agda Jessica de Freitas Galletti, Ulysses A. de L. Machado, Welliton Caixeta Maciel, Gabriel Haddad Teixeira, Thays Alves Bezerra, Ítalo Santos Alves, Claudio Dantas Monteiro, Welliton Caixeta Maciel e Carolina Lemos.

Assim, com a finalidade de servir de moradia para a população carente, esses municípios foram dotados com precária infraestrutura. Com a função exclusivamente residencial de população de baixa renda e de atividades ligadas à sua reprodução, não se desenvolveu nesses locais, o leque de atividades econômicas diversificadas que pudessem promover a elevação da renda e a geração de empregos qualificados (Vasconcelos et al. 2006). Ou seja, boa parte dos moradores dessa região ainda não possui laços comunitários. Situação agravada pela quase ausência de trabalho no local, obrigando-os a longos deslocamentos diários. São em boa medida estranhos, que ainda não se conhecem e, dadas as condições econômicas, têm dificuldades se organizarem socialmente.

No que diz respeito a escolaridade, segundo o Censo 2000, menos de 58% da população desses municípios não havia concluído o Ensino Fundamental. Em Águas Lindas de Goiás, Planaltina de Goiás e Santo Antônio do Descoberto, menos de 90% da população não havia concluído ao menos o ensino fundamental.

No que se refere aos índices de violência e criminalidade, três municípios da Área Metropolitana de Brasília estão entre os mais 200 violentos do país: Valparaíso de Goiás, Luziânia e Águas Lindas de Goiás. É importante notar que estes três municípios concentram 54% da população da AMB e respondem por 62,8% das mortes violentas.

A AMB também chama atenção pelo crescimento acentuado do número de homicídios. Entre 2000 e 2010, os municípios da AMB apresentaram aumento de 59,3% nas taxas de homicídios com destaque para Valparaíso de Goiás (168%) e Águas Lindas de Goiás (137%).

Tabela 1: Área Metropolitana de Brasília – Homicídios - 2010

Município	População	Homicídios	Taxa
Águas Lindas de Goiás	159.378	101	63,4
Cidade Ocidental	55.915	29	51,9
Formosa	100.085	38	38,0
Luziânia	174.531	145	83,1
Novo Gama	95.018	76	80,0
Planaltina de Goiás	81.649	33	40,4
Santo Antônio do Descoberto	63.248	30	47,4
Valparaíso de Goiás	132.982	114	85,7
Total	862.806	566	65,6

Fonte: SSPGO

Diferente do Distrito Federal, os efetivos e equipamentos de segurança pública nos municípios da Área Metropolitana Brasília são insuficientes, precários e não atendem às demandas da população. A maioria dos municípios possui apenas uma Delegacia de Policial Civil ou CIOPS – Centro Integrado de Operações em Segurança. Nem todas as cidades possuem uma unidade operacional do Corpo de Bombeiros ou da Polícia Militar. Luziânia é o único município a possuir um Núcleo Regional da Polícia Técnico-Científica, que também é responsável pelo atendimento dos municípios de Águas Lindas de Goiás,

Cidade Ocidental, Novo Gama, Mimoso de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás (UNODC 2011).

Visando atenuar a insuficiência de efetivos e equipamentos, o governo federal decidiu instalar no município de Luziânia a sede da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). Desde abril de 2011, a Força Nacional tem realizado ações visando à redução de homicídios e a redução dos crimes relacionados ao tráfico de drogas e porte ilegal de armas de fogo. Entretanto, a atuação da FNSP no policiamento dos municípios do entorno tem caráter provisório.

1.2 METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto, a pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas que envolvem a aplicação de diferentes técnicas de pesquisa. Na primeira etapa da pesquisa, concentramos os trabalhos no levantamento e análise dos homicídios que ocorreram nos municípios da Área Metropolitana de Brasília. Para isto, utilizamos as informações disponíveis no sistema de informações da Secretaria de Segurança Pública de Goiás. A base de dados da SSP/GO possui informações consistentes sobre a data, o horário e local das mortes. Já as informações sobre as vítimas e agressores não estão presentes em todos os registros. Da mesma forma que as informações sobre as circunstâncias das mortes são raras e pouco precisas.

Na segunda etapa, levantamos informações sobre a tramitação dos processos judiciais transitados em julgado e arquivados nos cartórios do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO). Para isto, uma equipe de pesquisadores percorreu os cartórios das circunscrições judiciárias estudadas. Este procedimento nos permitiu levantar informações sobre os procedimentos adotados nos inquéritos policiais, os fatos relatados, as pessoas envolvidas, os tempos de tramitação dos processos, as decisões tomadas no âmbito do Ministério Público e da justiça.

Na terceira etapa da pesquisa de campo, foram realizados grupos focais com os integrantes das categorias profissionais que têm contato direto com o inquérito policial, tanto na etapa investigativa quanto em seu processamento jurídico, a saber: delegados, peritos, promotores e juízes. A quarta etapa da pesquisa envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores municipais para levantamento de informações sobre a estrutura existente de prevenção de violências e suas principais fragilidades.

Nas próximas seções descreveremos as características demográficas e socioeconômicas dos municípios da AMB; a distribuição e características dos homicídios; a forma como o Sistema de Justiça Criminal processa estes crimes e suas condições de trabalho.

2. A ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

A *Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal* (Codeplan) tem realizado diagnósticos sobre os processos demográficos e econômicos na Área Metropolitana de Brasília (AMB). Em linhas gerais, a regionalização da AMB tem sido

utilizada pela *Codeplan* para as pesquisas que revelam a correlação dos municípios goianos integrados ao DF e evidenciado a promoção de políticas públicas integradas, por exemplo, no setor de saneamento, transporte e segurança pública.

Os fluxos migratórios marcam o processo de adensamento populacional e o consequente surgimento de novos municípios na Área Metropolitana de Brasília. A migrações dinamizam as taxas de crescimento médio anual nos municípios da AMB, que em sua maioria, figuram entre os maiores do estado de Goiás. Na última década o crescimento demográfico em Luziânia foi de 2,15%, em Águas Lindas de Goiás de 4,20% e Valparaíso de Goiás teve 3,43% de crescimento, ocupando respectivamente o 5º, 6º e 7º lugares no ranking estadual (SEGPLAN, 2010). Os estudos de Barreira (2009, *apud* Chaveiro e Silva 2012) apontam que esse movimento de ocupação tem origem a partir das ações do Estado em prol do ordenamento do território do Distrito Federal.

Assim, as populações migrantes de baixa renda foram expulsas por um processo de exclusão espacial ligado a falta de programas sociais, em especial de habitação, destinados a essas populações e pelo próprio processo de ordenamento do espaço no Distrito Federal. Esse movimento emigratório partindo do Distrito Federal em direção ao entorno sul é identificado por Caiado (2005, p. 71) especialmente, nos municípios de Santo Antônio do Descoberto, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás. Os dados das *Codeplan* revelam que entre os anos de 1975-1980 essa migração foi de 33.866 pessoas, passando para 46.162 entre 1986-1991 e atingindo 80.942 em 1995-2000.

Para Caiado (2005) a migração *intrametropolitana* também é responsável pela redefinição da malha urbana no entorno do Distrito Federal, fato desencadeado com a não absorção dos migrantes vindos das diversas regiões do país, especialmente da região Nordeste, dos estados da Bahia, Piauí, Maranhão e Ceará. Segundo a autora, a região Nordeste contribuiu com cerca de 95,1% da população que migrou para o entorno entre 1970 e 1980, fluxo que foi reduzido para 41,5% entre 1990 e 2000. Luziânia recebeu o segundo maior fluxo *intrametropolitano* com 11.828 habitantes entre 1995-2000, só atrás de Águas Lindas de Goiás que recebeu mais de 33.000 habitantes (CAIADO, 2005, p. 73). A tabela 2 evidencia a importância das migrações *intrametropolitanas* para a configuração dos municípios do entorno do Distrito Federal.

Tabela 2: Perfil dos Migrantes - AMB - 2005

Municípios	BA (%)	MG (%)	RJ (%)	SP (%)	DF (%)
Águas Lindas de Goiás	4,2	2,1	0,3	1,4	75,9
Cidade Ocidental	5,7	3,4	1,5	2,7	62,7
Luziânia	5,8	6,7	0,5	1,8	56,8
Novo Gama	4,8	3,7	0,6	1,6	60,1
Planaltina	8,3	5,2	0,3	1,7	56,2
Sto. Antônio do Descoberto	5,4	3,9	0,6	1,9	57,5
Valparaíso de Goiás	5,6	5,1	2,1	1,9	56,5
TOTAL	5,4	4,3	0,8	1,7	63,7

Fonte: Chaveiro e Silva (2012)

Esta migração intrametropolitana se refletiu no aumento da população nos municípios da AMB, especialmente em Águas Lindas e Valparaíso de Goiás. Destaca-se que, no caso de Luziânia a redução da sua população deve considerar o fato de que seu território foi redefinido com a emancipação política de Cidade Ocidental em 1990 e Valparaíso de Goiás e Novo Gama em 1995.

Portanto, o crescimento desses municípios deve ser entendido como sendo fruto do alto grau de integração com o Distrito Federal, especialmente pelo grau de dependência que os mesmos possuem com relação aos serviços de saúde, educação e emprego. Para Chaveiro e Silva (2012: 199) o Distrito Federal seria reconhecido como um lugar de passagem dos migrantes, um “Trampolim Demográfico” para a população que reside nos municípios do entorno. Essa realidade quando analisada na escala da Área Metropolitana de Brasília torna a questão das migrações mais evidente, pois grande parte dos municípios se constitui em sua maioria por uma população não natural daquele município.

Este quadro de intensa migração intrametropolitana propicia o surgimento de uma grande variedade de conflitos sociais, desde aqueles relacionados ao uso do espaço, até os resultantes da enorme diversidade cultural e de valores. Para Felix (2002) a mobilidade espacial da população atomizaria as estruturas e enfraqueceria a coesão social, uma vez que áreas marcadas por intensa imigração seriam locus de confrontos de valores culturais. Do ponto de vista da identidade, cultural Chaveiro e Silva (2012) apontam o desencadeamento de *“situações adversas no que concerne à identidade local e regional, na medida em que desorganiza relações historicamente estabelecidas e desagrega valores que auxiliam na identificação e na distinção do “eu”, do “outro” e do “nós” no tempo e no espaço”* (CHAVEIRO; SILVA, 2012: 203).

2.1 A ESTRUTURA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA AMB

As configurações e a estrutura normativa das agências e programas governamentais encarregados, direta ou indiretamente, pela prevenção de violências e de crime, têm profundas consequências no seu desempenho. Assim, a existência de delegacias, batalhões e companhias de polícia, bem como de programas assistenciais nos municípios da Área Metropolitana de Brasília servem com indicadores da qualidade da estrutura de segurança pública da área. A seguir analisamos a existência destas agências e programas com base na Pesquisa sobre a Estrutura do Municípios (MUNIC, 2012), realizada pelo IBGE.

Os conselhos municipais representam um instrumento institucional na gestão de políticas públicas, e a sua efetiva atuação permite maior transparência à gestão dos recursos em políticas públicas locais. Além disso, caracterizam-se pela descentralização, estabelecendo-se como um novo padrão de políticas sociais. Entretanto, na Área Metropolitana de Brasília, somente três municípios, Águas Lindas de Goiás, Formosa e Luziânia, possuem conselhos comunitários de segurança para construção de políticas locais.

A baixa implementação de conselhos de segurança pública sugere uma tendência do não reconhecimento e valorização por parte do poder público local de processos

dialógicos entre os atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas na área.

O trabalho da Guarda Municipal é comumente associado ao controle de fatores situacionais do crime, fundamentalmente na vigilância dos espaços públicos e potencial alvos como vias públicas com estabelecimentos comerciais, estacionamentos etc. As ações de auxílio à Polícia Civil, Conselho Tutelar, no Ordenamento do Trânsito indicam uma interação operacional ativa e segmentada, consolidando o poder de polícia administrativo da Guarda Municipal (Clarke,1997; Perrenoud, 2008). Observa-se que os municípios de Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás que detêm as maiores taxas de homicídio entre os municípios do Entorno Sul, não possuem guarda municipal.

Tabela 3: Conselhos Municipais de Segurança Pública e Conselho Tutelar e Ações da Guarda Municipal - 2012

Município	Conselho de Seg. Pub	Guarda Municipal	Conselho Tutelar	Atendimento de Ocorrências	Auxílio à Polícia	Auxílio à Polícia Civil	Patrulhamento Vias Públicas
Águas Lindas de Goiás	Sim	Não	Sim	-	-	-	-
Cidade Ocidental	Não	Não	Sim	-	-	-	-
Formosa	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Luziânia	Sim	Não	Sim	-	-	-	-
Novo Gama	Não	Não	Sim	-	-	-	-
Planaltina	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Sto. Antônio do Descoberto	Não	Não	Sim	-	-	-	-
Valparaíso de Goiás	Não	Não	Sim	-	-	-	-

Fonte: IBGE/Munic 2012

A dinâmica interna da área de segurança pública dentro dos municípios da Área Metropolitana de Brasília, em certa medida, pode ser abordada pela oferta ou não de estruturas especializadas no combate ao crime e investigação criminal. A existência ou não de Delegacias Especializadas pode mostrar maior ou menor atenção para certos crimes dentro do município, e também refletir as incapacidades da estrutura social local e a eficácia das ações de prevenção. A tabela 4 mostra que os recursos da Polícia Civil estão concentrados nas delegacias distritais, com exceção para Delegacias de Atendimento à Mulher, presente em seis municípios.

A polícia civil age reativamente, a partir de um registro da ocorrência que compreende uma diversidade de situações. Assim, pode-se inferir que a concorrência na investigação criminal do crime de homicídio com outros tipos criminais corresponde a situações de competição por recursos investigativos na delegacia distrital.

Na tabela 4, observa-se que o município de Águas Lindas de Goiás declara ter Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher. Contudo, a pesquisa de campo realizada no local indicou que essa Delegacia é apenas um projeto considerado prioritário em função da violência doméstica e do número de estupros de mulheres registrado. Observando o quadro anual de criminalidade no Município, entre janeiro e dezembro de 2012 foram registrados 30 estupros. Entre janeiro e outubro de 2013 foram registrados 31 estupros. É um número de denúncias elevado e mais ainda se consideramos a ausência de uma Delegacia Especializada para atendimento das mulheres.

O Município de Águas Lindas de Goiás também não possui uma Delegacia de Proteção à Criança e ao adolescente. Os dados mostram que entre janeiro e dezembro de 2012 foram registrados 50 estupros de vulneráveis. Entre janeiro e outubro de 2013 foram registrados 40 ocorrências desse tipo de crime. Os números por si mesmos alarmantes chamam a atenção para o fato da violência doméstica, que expulsa as crianças e jovens da casa, constituir elemento importante para compreender sua posterior inserção na criminalidade. Para SOARES (2003:77) o ingresso da criança ou do jovem na criminalidade não tem apenas uma motivação econômica, mas diz respeito a autoestima do jovem que de posse de uma arma afirma sua existência social antes negada, através da produção do medo nos outros.

Tabela 4: Delegacias existentes na AMB – 2012*

Município	DP	DEAM	DPI	DPCA	DCA
Águas Lindas de Goiás	Sim	Sim	Não	Não	Não
Cidade Ocidental	Sim	Não	Não	Não	Não
Formosa	Sim	Sim	Não	Não	Não
Luziânia	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Novo Gama	Sim	Sim	Não	Não	Não
Planaltina	Sim	Não	Não	Não	Não
Sto. Antônio do Descoberto	Sim	Sim	Não	Não	Não
Valparaíso de Goiás	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE/Pesquisa Perfil dos Municípios 2012.

* DP (Delegacia de Polícia); DEAM (Delegacia de Atendimento às Mulheres); DPI (Delegacia de Proteção ao Idoso); DPCA (Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente) e DCA (Delegacia da Criança e do Adolescente).

Com relação às unidades de Polícia Militar, a AMB conta com 3 Comandos Regionais de Polícia Militar: O 5o CRPM (Luziânia, Valparaíso, Cidade Ocidental e Novo Gama), o 11o CRPM (Formosa e Planaltina) e o 13o CRPM (Águas Lindas e Santo Antônio do Descoberto). Além disso, existem 6 Batalhões de Polícia Militar e 5 Companhias Independentes. Luziânia e Águas Lindas de Goiás são os municípios que contam com o maior número de unidades policiais militares. Ao passo que Santo Antônio do Descoberto e Cidade Ocidental contam com apenas uma Companhia Independente para realizar as tarefas de policiamento ostensivo (ver tabela 5).

Tabela 5: Unidades da PMGO existentes na AMB – 2012*

Município	CRPM	BPM	CIPM
Águas Lindas de Goiás	13 CRPM	17 BPM	35 CIPM
Cidade Ocidental	-	-	3 CIPM
Formosa	11 CRPM	16 BPM	-
Luziânia	5 CRPM	10 BPM	2 CIPM
Novo Gama	-	19 BPM	-
Planaltina	-	21 BPM	-
Sto. Antônio do Descoberto	-	-	11 CIPM
Valparaíso de Goiás	-	20 BPM	33 CIPM

Fonte: Polícia Militar de Goiás

* **CRPM** (Comando Regional de Polícia Militar); **BPM** (Batalhão de Polícia Militar); **CIPM** (Companhia Independente de Polícia Militar).

Os municípios da Área Metropolitana de Brasília apresentam normas e diretrizes quanto ao funcionamento dos programas de atendimento à crianças e adolescentes (inclusive aqueles em conflito com a lei), idosos e pessoas com deficiência. Entretanto, Embora, não se pode dizer que estes programas cumpram a função de prevenção de violências e crimes. Como mostra a tabela 5, com exceção dos serviços para crianças entre 0 a 6 anos, a quase totalidade dos municípios possui políticas de proteção básica e especial para famílias e/ou indivíduos em situações de risco pessoal e social.

A ausência de serviços para crianças de 0 a 6 anos deve ser entendida, em parte, como um fator que influencia o ambiente em que as crianças crescem, se desenvolvem e se integram socialmente na sociedade. Se tais tipos de serviços podem ser considerados na área da prevenção social e segurança pública, então é necessário desenvolver estratégias para influenciar o trabalho em conjunto com os serviços de família.

Tabela 6: Serviços sócio-assistenciais de Proteção Básica na AMB*

Município	PAIF	SCC	SCCA	SCAJ	SCI	SPSB
Águas Lindas de Goiás	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Cidade Ocidental	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Formosa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Luziânia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Novo Gama	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Planaltina	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Sto. Antônio do Descoberto	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Valparaíso de Goiás	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: IBGE/Pesquisa Perfil dos Municípios 2012

* **PAIF** (Serviço de Proteção e Atendimento à Família); **SCC** (Serviço de Convivência de Crianças – 0 a 6 anos); **SCCA** (Serviço de Convivência de Crianças e Adolescentes – 6 a 15 anos); **SCAJ** (Serviço de Convivência de Adolescentes e Jovens – 15 a 17 anos); **SCI** (Serviço de Convivência para Idosos); **SPSB** (Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas).

A Área Metropolitana de Brasília dispõe de precária estrutura de Polícia Civil. Os municípios da área contam com fundamentalmente com delegacias distritais. Não são poucas as delegacias especializadas e não delegacias especializada em investigação de homicídios. A estrutura instalada da Polícia Militar na área parece ser melhor. Todos os municípios contam com batalhões ou companhia independentes. Existem ainda comandos regionais destinados coordenar as ações destas unidades. Com relação aos programas de assistência a grupos vulneráveis, embora existam normas que os estabeleçam, são poucas as evidências de que estes programas funcionam satisfatoriamente.

3. ANÁLISE DOS HOMICÍDIOS NA AMB

Dentre os 8 municípios analisados, 2 municípios concentram 45,8% das ocorrências, são eles: Luziânia (25,62%) e Valparaíso de Goiás (20,14%). Os demais municípios da AMB compreendem Águas Lindas de Goiás com 17,84%, Novo Gama com 13,43 %, Formosa com 6,71 %, Planaltina com 5,83%, Santo Antônio do Descoberto com 5,30% e Cidade Ocidental com 5,12%.

Tabela 7: Distribuição dos Homicídios, por Município - AMB - 2010

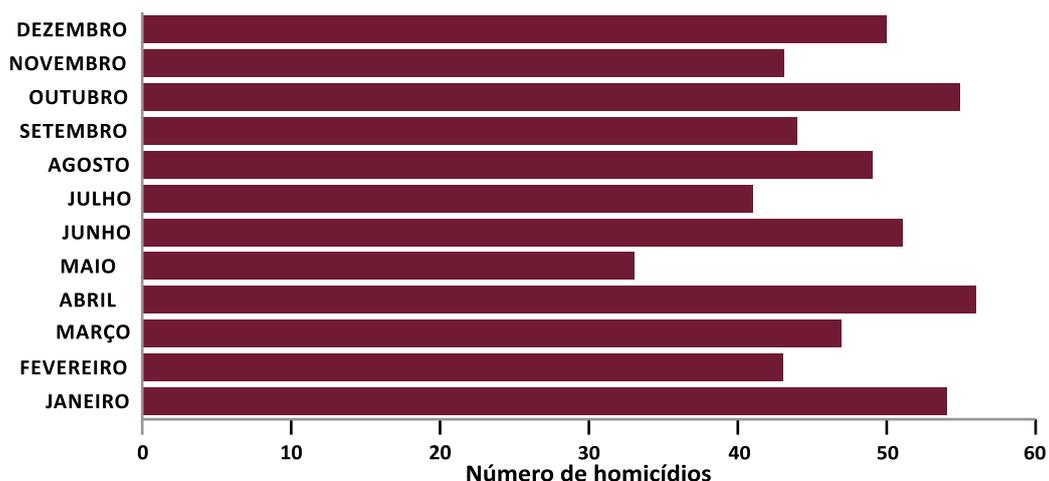
Municípios	Homicídios	%	% Acumulada
Luziânia	145	25,6	25,6
Valparaíso de Goiás	114	20,1	45,8
Águas Lindas de Goiás	101	17,8	63,6
Novo Gama	76	13,4	77,0
Formosa	38	6,7	83,7
Planaltina	33	5,8	89,6
Sto. Antônio do Descoberto	30	5,3	94,9
Cidade Ocidental	29	5,1	100,0
TOTAL	566	100,0	

Fonte: SSP/GO

Ao analisamos os dados pela sua *distribuição no mês*, não foi encontrado nenhuma concentração significativa em nenhum mês, seja na análise agregada ou na análise por municípios. Esta ausência de concentração, que poderia indicar alguma sazonalidade do fenômeno já era esperada, pois a dinâmica de um evento intencional e interpessoal, como o homicídio doloso, parece estar relacionado com variáveis sociais que não são afetadas por eventos que estão relacionados aos meses do ano, tais como férias escolares, estações do ano, dentre outros.³

³ As estações do ano no Centro-Oeste, são caracterizadas por períodos bem definidos de ausência de chuva e baixa umidade do ar, com períodos de intensa chuva. Estes fenômenos influenciam a dinâmica populacional, sobretudo em relações as deslocamentos, assim os eventos relacionados a ocorrências de trânsito e ocorrências relacionadas aos transeuntes sofrem influência na sua dinâmica, durante este período.

Gráfico 2: Número de homicídios de acordo com os meses - AMB - 2010



A análise da distribuição pelos dias da semana apresenta uma concentração aos sábados e domingos, que respondem conjuntamente por 50% das ocorrências. Quando analisados os municípios separadamente este fenômeno se repete em todos os municípios. A análise da distribuição segundo as faixas horárias revela uma maior concentração entre as 18:00 as 00:00, com 41% dos registros, o período de 00:01 as 06:00 corresponde por 25%. Quando se analisa por município esta dinâmica se repete em todos os municípios.

3.1 LOCAL DA OCORRÊNCIA

O local da ocorrência foi classificado, pela Polícia Civil de Goiás como: via pública, residência, estabelecimento comercial, Local Ermo, unidade hospitalar, unidade prisional e outros. De acordo com a PCGO, 57,4 % dos homicídios ocorreram em via pública. Também chama a atenção o alto número de ocorrências em residências que é de 19 %, acima dos eventos registrados em estabelecimento comercial, em 11%, que compreende os bares, se repetindo o mesmo padrão quando analisamos por municípios.

Tabela 8: Homicídios, por Local - AMB – 2010

Local	Homicídios	(%)
Via Pública	326	57,4
Residência	108	19,1
Estabelecimento Comercial	63	11,1
Local Ermo	59	10,4
Outros	3	0,5
Unidade Hospitalar	3	0,5
Unidade Prisional	3	0,5
Não Informado	1	0,2
Total	566	100

Fonte: SSPGO

3.2 PERFIL DA VÍTIMA

Geralmente a descrição quanto ao perfil da vítima é composta por idade, sexo e raça/cor. Nesta análise, entretanto, não será possível descrever a raça/cor, pois estas informações não constam da base de dados da Secretaria de Segurança Pública de Goiás.

Na AMB, as vítimas de homicídios são do sexo masculino em 94% dos registros. Com relação a idade estão em sua maioria entre os 18 e 25 anos em 16% dos eventos registrados, considerando que em 61% dos casos não houve o dado referente ao registro da idade. O padrão se repete quando analisamos os municípios.

Tabela 9: Homicídio, por sexo da vítima - AMB - 2010

Sexo	Homicídios	(%)
Feminino	32	5,7
Masculino	531	93,8
Não Informado	3	0,5
Total	566	100

Fonte: SSPGO

3.3 MEIO EMPREGADO

De acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública de Goiás, o principal meio empregado para matar foi o uso de armas de fogo, seguido de facas. Em 75 % dos casos foram registrados como “perfuração por arma de fogo”, sendo “facada no abdômen” o segundo meio mais empregado correspondendo a 15% dos registros.

Tabela 10: Homicídios, por meio empregado - AMB - 2010

Meio empregado	Homicídios	(%)
Perfuração por arma de fogo	423	74,6
Facada no abdômen	83	14,7
Outros	48	8,5
Não Informado	9	1,6
Ossada	2	0,4
Veneno	1	0,2
Total	566	100

Fonte: SSPGO

4. ANÁLISE ESPACIAL DOS HOMICÍDIOS NA AMB

A análise descritiva dos dados em gráficos e tabelas, nos ajudam a caracterizar o evento mas dizem muito pouco acerca da sua dinâmica, sobretudo da sua dinâmica espacial. A análise dos eventos decorrentes de dinâmicas sociais, tal como a criminalidade, as desordens, contravenções, dentro outros no universo da segurança pública, quando analisados através da sua distribuição espacial, permite que se incorpore novas variáveis no estudo do fenómeno, tais como a análise de áreas de influência, além das características da área de estudo. Agregar ferramentas de análise espacial é também uma forma de incorporar nas análises a discussão de escalas de observação, pois a unidade de análise de um determinado fenómeno precisa considerar os diferentes níveis da vida social, onde podemos assim definir os potenciais e limites de cada escala de observação.

Analisar os homicídios na escala local, aumenta a complexidade de análise fenómeno e nos impõe o desafio da sistematização de um grande volume de dados, onde dentro das especificidades de cada área é necessário encontrar o “fio condutor” que irá permitir sua generalização. Ao mesmo tempo, analisar os fenómenos na escala municipal, facilita a generalização, mas corre-se o risco de captar os elementos que possam diferenciar as dinâmicas, pois ainda que gerem o mesmo resultado, advém de processos sociais distintos. Neste trabalho a utilização dos recursos cartográficos teve por objetivo problematizar a escala de análise dos homicídios na Área Metropolitana de Brasília (AMB).

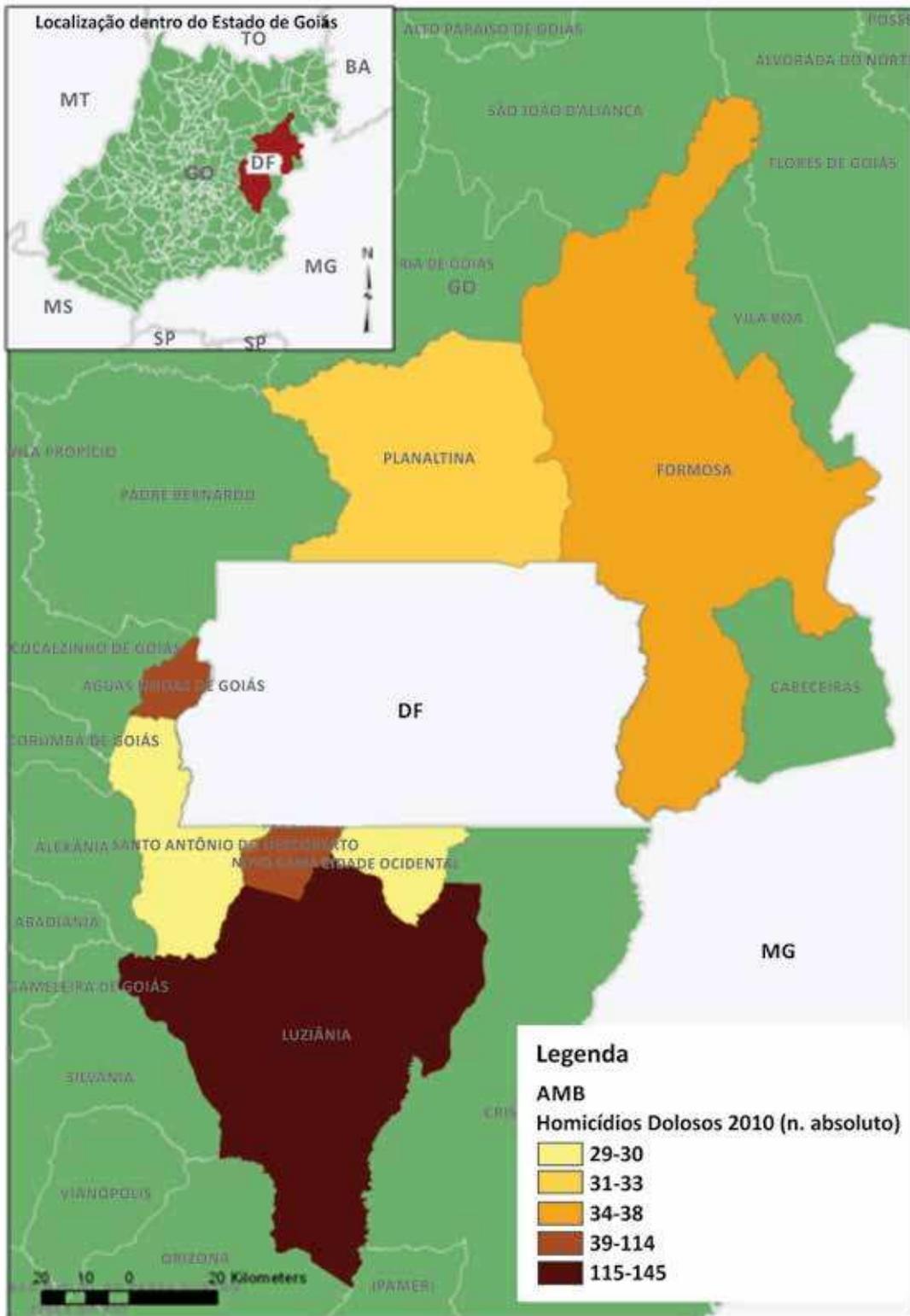
Ao analisar os municípios que compõe a AMB, a partir dos recursos da Cartografia, observa-se que para além de estarem sobre a área de influência do Distrito Federal, são municípios com extensas áreas rurais, onde a população está concentrada em uma pequena parcela do território.

4.1 MAPEANDO O FENÔMENO NOS MUNICÍPIOS DA AMB

A primeira representação da distribuição dos registros de homicídio na AMB foi feita a partir do municípios, onde se observa uma maior concentração, em números absolutos em Luziânia, Águas Lindas e Valparaíso de Goiás, que são os municípios com os maiores números de habitantes e concentram o maior número de ocorrências.

Ao analisarmos os registros de ocorrência a partir da sua distribuição por município, a partir das taxas por 100.000 habitantes, é possível ver com maior clareza a concentração na parte sudoeste da Área Metropolitana de Brasília. A observação desta concentração na face sudeste do quadrilátero do Distrito Federal é uma primeira evidência da influência da dinâmica urbana neste eventos, pois esta é a região, dentro do próprio Distrito Federal, onde está sendo intensificada a exploração imobiliária. Estas análise todavia, demanda um maior detalhamento da dinâmica das áreas de fronteira dentro do próprio Distrito Federal, que não foi contemplado neste estudo.

Mapa 1: Municípios da AMB, homicídios, 2010



4.2 MAPEANDO O FENÔMENO NOS BAIRROS DA AMB

A análise dos bairros de forma agregada, nos revela uma nova distribuição da concentração dos eventos, que reforça o entendimento que há um alta concentração dos eventos de homicídios em poucas áreas, sendo este uma fenômeno bastante concentrado espacialmente.

A SSPGO registrou ocorrência de homicídio em 195 bairros do Municípios da AMB. Analisando a distribuição espacial desses homicídios, verificamos que apenas 23 bairros concentraram 50,1% dos homicídios. Estes bairros pertencem aos municípios de Valparaíso de Goiás (8), Luziânia (5), Águas Lindas de Goiás (5), Cidade Ocidental (2), Novo Gama (2) e Planaltina de Goiás (1). Apenas 5 bairros concentram 26,1% das mortes violentas: Jardim Ingá (Luziânia), Jardim Céu Azul (Valparaíso), Jardim Barragem (Águas Lindas), Pedregal (Novo Gama) e Jardim Lago Azul (Novo Gama). Portanto, podemos dizer que o fenômeno é bastante concentrado.

Este padrão de concentração espacial dos homicídios pode ser verificado em quase todos os municípios da AMB. Dos 8 municípios da AMB, apenas **Formosa** não registra grande concentração de homicídios em alguns poucos bairros. Nos demais municípios, os homicídios estão concentrados em certas localidades.

No **Novo Gama**, apenas 2 bairros responderam por 53,9% dos homicídios registrados em 2010: Pedregal (34,2%) e Jardim Lago Azul (19,7%). Em **Planaltina**, 3 localidades registraram 54,5% dos homicídios: Setor Norte (33,3%), Vila Mutirão (12,1%) e Setor Leste (9,1%). **Valparaíso de Goiás** registrou 51,8% dos homicídios em 4 bairros: Jardim Céu Azul (27,2%), Chácaras Anhanguera (8,8%), Vila Guaíra (8,8%) e Jardim Ipanema (7,0%).

Em **Águas Lindas de Goiás**, 7 bairros responderam por mais da metade das mortes violentas. Os bairros Jardim Barragem (26,7%), Jardim Águas Lindas II (5,9%), Camping Club (5,0%), Cidade do Entorno (5,0%), Setor Coimbra (4,0%), Girassol (3,0%), e Jardim América (3,0%) concentram 52,5% das ocorrências de homicídios registradas em 2010. O mesmo pode ser observado na **Cidade Ocidental**, onde os bairros Parque Nova Friburgo B (13,8%), Setor Central (13,8%), Ocidental Park (10,3%), Parque das Américas (10,3%) e Centro (6,9%) registram 55,2% dos 29 homicídios ocorridos em 2010.

Os homicídios não estão concentrados apenas em alguns bairros da área urbana destas cidades. Verificou-se também grande número de homicídios registrados em algumas áreas rurais. Em **Luziânia**, os bairros Jardim Ingá (30,3%), Parque Estrela Dalva IX (4,8%), Centro (3,4%), Parque Estrela Dalva III (2,8%) e Setor Fumal (2,8%) registram o maior número de mortes violentas. A Zona Rural registrou 7,6% dos homicídios. Somadas, estas localidades responderam por 51,7% dos homicídios registrados em 2010. Em **Santo Antônio do Descoberto**, 5 bairros respondem por 53,3% das mortes violentas: Parque Estrela Dalva XI (13,3%), Centro (10,0%), Jardim de Alá (10,0%), Vila Beatriz I (10,0%) concentraram boa parte dos homicídios. Além desses bairros, foram registrados homicídios também na Zona Rural (10,0%).

5. O FLUXO DE JUSTIÇA CRIMINAL NA AMB

O estudo do fluxo criminal dos homicídios ocorridos no Área Metropolitana de Brasília no ano de 2010 revela que apenas 8,1% dos casos de homicídios são elucidados, ou sejam, tem suspeitos denunciados pelo Ministério Público.⁴ Esta taxa de elucidação é muito baixa, se comparada com o desempenho das polícias na investigação de homicídios em outros países. Em 2002, alguns países apresentaram taxas de elucidação de homicídios elevadas, como Alemanha (96%), Japão (95%), e Inglaterra e do Distrito Federal têm apresentado taxas de elucidação superior a 60% entre 2005 e 2010.⁵

Entre os municípios que compõem a AMB, é grande a variação da taxa de elucidação de homicídios, conforme mostra a Tabela 11.

Tabela 11: Taxa de Elucidação de Homicídios - AMB - 2010

Cidade	Homicídios	Denúncias	Taxa de Elucidação (%)
Cidade Ocidental	29	8	27,6
Planaltina de Goiás	33	5	15,2
Novo Gama	76	7	9,2
Valparaíso de Goiás	114	8	7,0
Águas Lindas de Goiás	101	7	6,9
Sto. Antônio do Descoberto	30	2	6,7
Formosa	38	2	5,3
Luziânia	145	7	4,8
TOTAL	566	46	8,1

Fonte: NEVIS/UnB

5.1 O FLUXO DA JUSTIÇA EM ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS, LUZIÂNIA E VALPARAÍSO DE GOIÁS

Para aprofundar nosso estudo, analisamos com mais atenção os processos criminais instaurados nas cidades de Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás. Foram identificados 30 registros no TJGO, sendo que 7 deles não eram ainda ações penais. A cidade com o maior número de registros – Luziânia – não é a maior em número de denúncias, mas é a maior em número de sentenças, embora a diferença entre estes dois elementos seja pequena em relação às demais cidades. No entanto, impressiona o resultado de Águas Lindas de Goiás se olharmos o número de registros (10) e o número de sentenças (1). Neste caso há indicação de uma dificuldade no prosseguimento e conclusão da ação penal.

Observamos também que todas as sentenças proferidas nas cidades estudadas foram condenatórias. Ou seja, quando a ação penal chega ao julgamento pelo Tribunal do Júri é porque o conjunto probatório aponta para uma materialidade e autoria suficientemente comprovadas nos autos.

⁴ Seguindo a literatura internacional, nesse estudo consideramos que um homicídio foi “elucidado” quando a investigação resultou numa denúncia criminal contra um ou mais suspeitos. Portanto, para ser considerado elucidado, é necessária a confirmação pelo Ministério Público da investigação feita pela polícia.

⁵ Dados retirados do *Police Crime Statistics* (Alemanha); *White Paper on Crime* (Japão).

Tabela 12: Homicídios, Denúncias e Sentenças, por cidade - 2010

Cidade	Homicídios	Denúncias	Sentenças
Águas Lindas de Goiás	101	7	1
Luziânia	145	7	4
Valparaíso de Goiás	114	8	2
TOTAL	360	22	7

Fonte: NEVIS/UnB

De toda forma, este tópico possibilita reafirmar uma constatação presente na literatura internacional a respeito do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal: a cifra legal, isto é a diferença entre o que teve registro na polícia e os casos sentenciados, é bastante alta. Observados o número de homicídios e o quantitativo de sentenças por cidade temos que somente 0,99% dos casos de Águas Lindas de Goiás chegaram à última etapa do filtro, que 2,75% dos casos de Luziânia chegaram ao fim e que 1,75% dos casos de Valparaíso de Goiás foram concluídos.

Nas etapas intermediárias, o percentual de resposta do sistema fica em 31,83%, uma vez que dos 22 casos em que houve denúncia 7 foram sentenciados. Contudo, o funcionamento do sistema não deve ser medido apenas por este tipo de resposta, pois nos casos estudados observamos que um deles chegou ao fim sem que houvesse julgamento (sentença); trata-se de um homicídio de Luziânia no qual houve pedido de arquivamento pelo Ministério Público. Em outro caso em que houve sentença não foi por homicídio, e sim houve desclassificação e condenação por lesão corporal seguida de morte. É o único caso em que a pena é menor e o regime é aberto.

Sobre as condenações por crimes de homicídio, chama atenção o fato de que todas foram por homicídios qualificados – artigo 121, parágrafo 2º do Código Penal, havendo sempre mais de uma qualificadora. As penas aplicadas nestes casos foram altas (de 13 anos a 29 anos, 5 meses e 26 dias), privativas de liberdade e em regime inicial de cumprimento de pena fechado.

5.2 ANÁLISE DOS PROCESSOS DOS HOMICÍDIOS

Foram lançados no sistema criado para acompanhamento do fluxo de justiça criminal referentes aos processos das 3 cidades destacadas um total de 20 processos, distribuídos da seguinte maneira por cidade: Águas Lindas de Goiás (6); Luziânia (8); Valparaíso de Goiás (6).⁶

Os processos estudados foram iniciados por portaria na maior parte dos casos (75%). Chama atenção o número baixo de inícios por flagrante (25%), pois seria mais óbvio que os processos mais avançados fossem aqueles em que o autor já é conhecido desde o início. O tipo de delegacia que predominou foi a Delegacia Regional (55%), seguida de Delegacia Distrital (40%).

⁶ A diferença entre o quantitativo de denúncias (processos) e o quantitativo de preenchimentos no sistema (excluídos os inquéritos que não se transformaram em processos) se deve ao fato de que um dos processos de Águas Lindas de Goiás estava com carga para o Ministério Público e por esta razão não tivemos acesso a ele. Além disso, 2 processos de Valparaíso de Goiás estavam concluídos para sentença com a Juíza.

A relação entre o resultado dos julgamentos no momento processual identificado (em que grande parte das decisões ainda não mereceu uma decisão definitiva, passada em julgado) pode ser objeto de análise em face da forma de condução original do caso policial, levando em consideração a forma pela qual o delito recebeu a abordagem inaugural. A análise importa especialmente em razão de ser pacífico o fato de que a seletividade do sistema, tão evidenciada entre os diversos doutrinadores das ciências criminais, localiza-se não na atividade judicial, mas “na porta de entrada do sistema” (fase policial). Depois dessa fase vestibular muito pouco é feito pelo Judiciário, cuja atividade e respectivo resultado praticamente em nada modificam a seleção original. Assim é, por exemplo, no tocante à seletividade penal do tráfico de drogas, como se vê no trecho que segue:

Enquanto os juízes imaginam que têm um grande poder ao julgar e aplicar a pena, percebe-se que, na verdade, o poder está com o policial que efetua a prisão, que é o responsável pelo primeiro julgamento, realizado de acordo com as possibilidades de efetuar a prisão e, eventualmente, de com a situação financeira do suspeito. Uma vez apresentado em juízo um preso em flagrante por tráfico, o magistrado não terá condições de perceber como ocorreu de fato sua prisão, pois ele depende exclusivamente da palavra do policial, que normalmente é a única testemunha arrolada pelo Ministério Público (BOITEUX, 2009:45).

No mesmo sentido e de forma ampla (sem foco na questão do tráfico/droga), são as falas de Zaffaroni (2012) e Oliveira (2013), identificando a força definidora e seletiva da atividade policial/administrativa. Dado esse quadro, seria de se esperar que a *circunstância-mais-policial* do “flagrante” ostentasse uma força definidora maior que a *circunstância-mais-administrativa* da instauração inquisitória via “portaria” (ato de polícia judiciária). O “flagrante” já traz consigo, desde o início, o “*testemunho oficial administrativo*” que raramente é afastado no processamento dessa escolha seletiva do contingente humano designado por Zaffaroni como “clientela fixa”.

No entanto os resultados apurados não evidenciaram essa suposta tendência, exibindo, nos casos concretos, mais sentenças condenatórias de primeiro grau em casos originados de portaria que sentenças condenatórias em casos oriundos de autos de prisão em flagrantes, como se vê do quadro abaixo.

Tabela 13: Portaria x Flagrante

Instauração	Denúncia	Sentença
Portaria	15	4
Flagrante	5	3
TOTAL	20	7

Fonte: NEVIS/UnB

Outra informação importante advém de constatar, na tabela 13, a evidente prevalência da abertura do procedimento inquisitório pela via de Portaria sobre a via do Auto de Prisão em Flagrante (APF), em uma relação de 75% por 25%. Mesmo para os que defendem a tese de que todos os sucessivos modelos epistemológico-criminais guardam, por vias próprias, uma feição não-preventiva (e de fato guardam), é certo que a atuação estatal por ato formal de instauração administrativa se mostra, em alguma medida, menos reativa que a atuação via identificação de “flagrante”.

Os crimes ocorreram, na maior parte dos casos, durante a noite (65%) e em via pública (45%). No segundo lugar de registro mais expressivos de local de crime estão empatados os bares ou suas imediações e a residência da vítima ou suas imediações, com 20% cada um.

Uma visão importante em relação aos casos de inquéritos iniciados por portaria está no fato de que desse contingente, 53% tem por objeto condutas praticadas em via pública, 26,7% abordam condutas praticadas em bar ou imediações de bar e 20% investigam/processam condutas executadas pelo agente na residência da vítima ou imediações, conforme descrito na tabela 14.

Tabela 14: Forma de Instauração x Local

Instauração	Via Pub	Bar/Com	Res.	Prisão	TOTAL
Portaria	8	4	3	0	15
Flagrante	1	1	2	1	5
TOTAL	9	5	5	1	20

Fonte: NEVIS/UnB

Já em relação ao contingente de feitos iniciados por *flagrante delicto*, observamos uma distribuição homogênea do tipo de local de cometimento de delitos, a razão de 20%, nos seguintes ambientes: bar ou imediações, residência do indiciado ou imediações, outro (estabelecimento prisional) e via pública e 40% na residência da vítima ou imediações. Essa distribuição afasta um imaginário modelo inverso e estereotipado em que teríamos “flagrantes” concentrados em via pública, relacionados à supervisão urbana e hipóteses “Portaria” supostamente concentradas em ambientes privados, no âmbito da esfera de privacidade da vítima ou do indiciado. Como se vê, nos casos estudados ocorreu o inverso.

Há um percentual significativo de solicitação de exames e perícias na fase policial. Em todos os casos analisados (100%) houve exame de corpo de delito e em 55% dos casos houve perícia de local de crime. Contudo, apesar da arma de fogo ter sido a mais usada no cometimento da maior parte dos crimes não houve casos de realização de exames residuográficos, e identificação de armas e de microcomparação balística.

Os tipos de exame verificados na amostragem foram os seguintes: Necrópsia, Cena de Crime ou Laudo de Levantamento de Local, Lesões Corporais ou Corpo de Delito, Eficiência da arma⁷, Residográfico⁸, Pesquisa de sangue, Pesquisa de PSA, Identificação de Tóxico-entorpecente, Reconhecimento de pessoa, Exame pericial em veículo⁹. Os cinco últimos decorreram da análise em aberto (outros) e não constavam do formulário da pesquisa.

Em determinados casos se verificou inclusive a realização e repetição de exames, em datas diversas. Houve casos em que a autoridade policial realizou até 5, ou 7 ou 9 exames em um mesmo caso (dentre eles alguns repetidos), seja por cautela, por imprecisão do resultado ou por impugnação de alguma das partes.

7 Perícia para verificar se a arma do crime é capaz de atirar ou causar o dano verificado - válido para armas de fogo e para armas brancas.

8 Identificação de eventuais resíduos de pólvora na mão de autor ou vítima.

9 Caracterização e descrição de conteúdo, fragmentos de digitais, coleta de microvestígios, vistoria em objeto, confronto de material genético.

Embora os dois processos que apresentaram o maior número de exames realizados, o primeiro com 9 exames e segundo com 7, não tenham encontrado termo final (julgamento) por razões diversas,¹⁰ o quantitativo de exames não deve ser visto como causa dessa “não-conclusividade”.

No entanto, a acentuada realização de exames está, de certo modo, associada a um pequeno aumento do tempo de processamento. Basta ver, por exemplo, que em diversos processos no curso dos quais foram realizados 5 exames periciais foi proferida sentença de primeiro grau nas datas de 01/06/2011, 03/09/2012 e 30/05/2011, respectivamente. Isso significa, considerando as datas dos fatos investigados, que esses processos chegaram à fase de sentença de primeiro grau em aproximadamente 30, 20 e 10 meses, respectivamente.

Já no caso dos processos nos quais foram realizados apenas 1, 2 ou 3 procedimentos periciais, houve prolação de decisões condenatórias de primeiro grau em 26/03/2012, 25/09/2012 e 04/07/2012, respectivamente, o que significa, nos referidos casos, que alcançaram a fase de sentença em 11, 26 e 10 meses, respectivamente.

Essa pequena redução, no entanto, não significa algo relevante, considerando que a certeza técnica trazida pelos exames é garantia de qualidade da decisão. Portanto, a realização de inúmeros exames ou sua utilização em feições “moderadas” não está associada à morosidade.

Verificamos que ao todo foram ouvidas 77 (setenta e sete) testemunhas, das quais 80,5% depuseram sobre fatos; 3,9% depuseram sobre o “caráter” do acusado e em 15,7% dos casos não foi possível identificar a natureza do depoimento.

Na amostragem analisada pudemos identificar, observando o levantado apenas no tocante às primeiras testemunhas de cada processo, que dentre estas, 35% tinha relação de parentesco com a vítima, 25% eram a própria autoridade policial, 15% eram conhecidos da vítima, 10% tinha tipo diverso de relação. No caso de 15% das “primeiras testemunhas” não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima.

No caso das “segundas testemunhas”, 30% tinha relação de parentesco com a vítima, 15% eram a própria autoridade policial, 30% eram conhecidos da vítima, 5% tinha tipo diverso de relação, 5% eram conhecidos do acusado e 18,75% guardavam outro tipo de relação (em geral) e 5% eram conhecidos do indiciado e 12,5 eram parentes do indiciado. No caso de 15% das testemunhas não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima.

No caso das “terceiras testemunhas” 25% tinha relação de parentesco com a vítima, 6,25% eram a própria autoridade policial, 18,75% eram conhecidos da vítima, 10% tinha outro tipo diverso de relação, 12,5% eram conhecidos do indiciado, 12,5% eram parentes do indiciado. No caso de 18,75% das testemunhas não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima.

10 O primeiro foi arquivado e o segundo se encontra concluso para sentença (alegações finais do MP em 25 de junho de 2013.)

Finalmente nos casos das “quartas testemunhas”, 15,38% tinha relação de parentesco com a vítima, 7,6% eram a própria autoridade policial, 30,76% eram conhecidos da vítima, 23,07% eram conhecidos do indiciado, 10% tinha outro tipo diverso de relação. No caso de 15,38% não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima.

Sobre a relação réu e vítima podemos dizer que eram conhecidos em sua maior parte (60%). Vizinhos e pessoas que possuem relação de trabalho dividem o segundo lugar, com 15% cada uma. Em último lugar aparecem os cônjuges, companheiros, ou amasiados, com apenas 1,5%, que é o mesmo percentual de crimes ocorridos entre pessoas desconhecidas.

A maior parte dos casos de homicídio que estudamos ocorreu motivada por vingança ou resposta à ameaça (35%), sendo, portanto, homicídios qualificados. Em 17% dos casos as mortes estão vinculadas ao tráfico ou uso de drogas e 13% se devem a desentendimentos momentâneos sem história anterior que as justificassem.

Um dos grandes problemas em dar-se prosseguimento às ações penais são os obstáculos a citação dos réus. Nos casos analisados os réus foram citados pessoalmente em 15 deles, mas isso significa, confrontando-se este dado com outras informações do questionário da pesquisa, que a maior parte deles eram réus que estavam presos.

Tentando estabelecer algumas correlações sobre os elementos processuais que temos até esta altura destacamos que apenas 10% da amostra de citações foi promovida por carta precatória (hipótese que não afasta a citação pessoal na jurisdição deprecada) e outros 10% por meio de Edital. Nenhum caso de condenação – até o presente momento – incidiu em qualquer dessas exceções, conforme demonstra a tabela 3.6. Como se pode observar, dos casos em que houve citação por edital ou em que esta ainda sequer se deu, tampouco houve decisão em qualquer sentido.

Tabela 15: Processos, por citação

Citação	Denúncias	Sentença
Pessoal	16	7
Edital	2	0
Carta Precatória	2	0
TOTAL	20	7

Fonte: NEVIS/UnB

6. AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL DA AMB

Para entender o baixo desempenho das polícias da Área Metropolitana de Brasília, bem como do Sistema de Justiça Criminal, é necessário compreender as condições de trabalho destes profissionais e suas representações sobre a violência e a criminalidade. Nesta seção, descrevermos alguns resultados das discussões que tiveram lugar nos Grupos Focais que realizamos com Peritos, Delegados, Promotores e Magistrados que atuam nos municípios da AMB.

6.1 A PROVA TÉCNICA E OS PERITOS

As pesquisas realizadas sobre homicídios apontam que a prova técnica ou científica é fundamental para a instrução do processo criminal. A relevância do conhecimento técnico é reconhecida também pelos profissionais que atuam na área criminal. O grupo focal realizado com peritos permite conhecer com mais profundidade como esses profissionais, que desempenham um papel relevante no processo penal, representam socialmente a função a eles atribuída, as interações com outros atores sociais, as dificuldades enfrentadas e realidades locais..

Entre as cidades que compreendem a Área Metropolitana de Brasília, apenas Luziânia e Formosa, situadas em posições geográficas opostas em relação ao Distrito Federal, contam com estrutura, ao menos formal, de Polícia Técnica. Na prática, a equipe encarregada de periciar o local do crime restringe-se ao perito, motorista e auxiliar. Ao logo do mês, cinco plantões de cada perito, e apenas no fim de semana dois peritos destacados. A ausência de estrutura adequada faz com que não exista equipe para homicídios totalmente especializada e exclusiva, o que é descrito como modelo ideal. A estrutura material também não atende às necessidades. Na ausência de um laboratório, os exames complementares devem ser realizados em Goiânia.

A abrangência das área para realização da perícia é grande e, muitas vezes, exige longos deslocamentos. Além disso, não raramente, há o registro e chamadas por ocorrências por mortes violentas simultâneas, o que faz parte da rotina de trabalho. Nos relatos aparecem a diversidade de perícias necessárias, especialmente em relação a situações de mortes violentas. A realização da perícia de local depende do rápido acesso ao local do fato. Nos relatos sobre as condições de trabalho aparecem as críticas de que todos estão sobrecarregados. Não raramente, os exames técnicos são realizados em sequência, chegando-se a 8 exames de local no prazo de 12 horas.

O quadro de peritos é insuficiente para uma área geográfica muito extensa e com grande densidade populacional. Embora sejam prioritários, os homicídios não são os únicos casos que demandam a realização da prova técnica, que concorre com diversos outros crimes, como tráfico de drogas, roubos, furtos, eventos no trânsito. Mas muitas vezes coincidem chamadas, e o critério cronológico é o primeiro fator considerado, em regra. A proximidade também pode ser relevante na escolha, pela facilidade logística, de deslocamento.

Nas rotinas de trabalho, muitas vezes solitário, o perito elabora suas hipóteses e busca suas conclusões a partir dos vestígios encontrados. Nos relatos aparece a crítica à falta de contato com o delegado ou promotor de justiça. Ninguém parece se interessar pelas hipóteses. A ausência de “feedback” tem deixado os peritos na incerteza de que a prova atende as expectativas dos demais atores. Em um relato sobre a expectativa e avaliação dos juízes, relata um dos peritos:

“Vocês responderam isso, isso e isso; mas a gente não precisa disso, a gente queria era isso, isso e isso” (Perito 4).

6.2 A INVESTIGAÇÃO POLICIAL E OS DELEGADOS DE POLÍCIA

Historicamente os delegados assumiram a função de direção do inquérito policial, e principal coordenador da investigação criminal. As pesquisas realizadas sugerem uma relação tensa com os promotores de justiça, e são frequentes as referências a intromissões indevidas à atividade descrita como privativa do delegado de Polícia.

No grupo focal realizado com delegados lotados em diferentes delegacias de cidades que compõem a Área Metropolitana de Brasília, os relatos deixam transparecer a banalidade da violência na região do entorno. Não são raros os ajustes de contas pelo não pagamento de drogas ou disputas pelo seu ponto de venda. Mas não se limitam a isso. As mortes em bares, decorrentes de brigas corriqueiras e de vinganças também são frequentes. Na imagem descrita pelos delegados, haveria uma espiral de assassinatos. Relata um delegado:

“O autor já tinha sido vítima, a testemunha tinha sido vítima, no inquérito todo mundo, em questão de uma ano, já tinha morrido... em um ano todo mundo morreu” (Delegado 1).

Nas rotinas da investigação policial surgem também as hierarquias entre os casos, segundo as dificuldades para o esclarecimento dos fatos. Alguns casos demandariam mais esforço. Outros seriam de fácil resolução. Os eventos, recorrentes, em bares seriam de solução simples. Geralmente existem testemunhas, e o fato é rapidamente esclarecido. As mortes em casos de violência doméstica também não seriam de difícil esclarecimento.

Pouquíssimos casos seriam concluídos da forma ideal, como provas conclusivas, tanto técnicas quanto testemunhais. Tanto a prova técnica quanto a pericial seriam relevantes e complementares. Na prática, diante da deficiência da prova técnica, a prova testemunhal seria a predominante.

Na interação com os promotores de justiça, os delegados ressentem-se da cobrança do Ministério Público, bem como da indiferença sobre as condições para conduzir um inquérito policial. As rotinas da investigação demandariam diferentes estratégias e o sigilo, criticado pelos promotores, seria muito importante.

Nem sempre há compreensão das enormes dificuldades materiais e humanas da Polícia Civil. Apesar da estrutura material do Ministério Público ser muito superior, na percepção dos delegados há pouco esforço para melhorar as condições da polícia. Além disso, poucos promotores compreenderiam as questões envolvidas na investigação, que envolve expertise, e um saber especializado.

Segundo os delegados, o elevado volume de flagrantes por crimes diversos demandaria uma estrutura maior. Além disso, a delegacia supõe também o gerenciamento de pessoal, o que concorre com a direção da investigação. Assim, muitos casos acabam na fila, à espera de investigação.

Os relatos remetem, também, à omissão do Estado e indiferença ao crescimento da região. Para os delegados, o Estado deveria investir na Polícia Civil e na Polícia Técnica.

Não há outro caminho caso se pretenda uma mudança das condições de investigação e esclarecimento dos homicídios no Entorno, avaliam os delegados de Polícia.

Além disso, a capacitação e o treinamento são insuficientes. Os oferecidos concentram-se em Goiânia, o que praticamente inviabiliza a participação de agentes policiais, com salários por volta de R\$ 2.900,00. Portanto, os estímulos para a capacitação são escassos e os sacrifícios enormes.

6.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PERSECUÇÃO PENAL

O Ministério Público desempenha um papel fundamental na divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil. A regra para o início da persecução penal é a ação penal pública, de iniciativa dos membros do Ministério Público, procuradores da República (MPF) ou promotores de Justiça, no caso dos Ministérios Públicos estaduais. A organização transformou-se radicalmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando ganha autonomia administrativa e orçamentária. Do ponto de vista organizacional, a independência funcional é uma das características mais importantes, e que a diferencia em relação aos congêneres em outros países.

Na realização do grupo focal, participaram cinco promotores de justiça com atribuições, em regra não exclusivas, para os crimes dolosos contra a vida (homicídios, entre outros crimes). Entre os promotores lotados no tribunal do júri nas cidades que englobam a Área Metropolitana de Brasília, apenas um dos promotores vivia anteriormente em Brasília. Os demais promotores de justiça são originários de outros Estados. Morar em Brasília, que conta com um aeroporto conectado com outras capitais brasileiras é um dos atrativos para quem elege as cidades próximas como lotação para o desempenho das atribuições. O tempo de carreira varia entre 4 e 14 anos.

Ao longo dos anos, especialmente a partir de 2009 foi dado início ao que é denominado como “Projeto Entorno”. Houve uma melhoria das condições de trabalho, até então muito precárias, tanto do ponto de vista material quanto humano. Houve também uma redefinição do status das cidades da Região Administrativa, que passaram a entrância intermediária, o que, do ponto de vista da carreira, representa um atrativo a mais. A precariedade não era unicamente da estrutura organizativa, mas de toda a rede de serviço público. Algumas sequer contavam com agência da Previdência Social, o que fazia com que as mais diferentes demandas fossem direcionadas para as promotorias de Justiça, sobrecarregadas com os mais diferentes assuntos. A imagem de que quando se trabalhava no entorno a gente “*não se sentia promotor de verdade*”, aparece na descrição de um profissional que deve ocupar todas as deficiências e lacunas do serviço público, desde questões trabalhistas, previdenciárias e até mesmo suprir o papel de uma defensoria pública inexistente. Até hoje o Estado de Goiás não tem uma defensoria pública, e os municípios contratam diretamente os defensores para suprir, ainda que precariamente, as necessidades locais.

Na descrição das diferentes cidades da Área Metropolitana, Águas Lindas aparece como passagem de muitos promotores de justiça. Não porque faria parte do “*desejo organizacional*”. Ao contrário, a razão seria a falta de interesse pela lotação,

sobrecarregada e com condições de trabalho inadequadas. Há anos atrás, a precariedade predominava em diversas cidades, havia demanda reprimida e praticamente atuava-se em processos com réus presos.

Na fala dos promotores, a escassez de juízes ainda seria um problema importante na AMB. Algumas comarcas não tem juízes titulares, o que implica sobrecarga de trabalho, com efeitos na prestação jurisdicional. O tribunal do júri não atrai tantos magistrados, pelo desgaste do plenário e peculiaridade do procedimento. Na avaliação de alguns dos promotores de justiça, a cobrança do CNJ também implica em pressão sobre os magistrados para a realização de plenários de processos antigos, represados.

Da mesma forma, o júri suporia determinadas habilidades para comunicação com o público e uma pressão constante, o que tornaria a promotoria pouco atrativa para muitos promotores. O perfil exigido para o procedimento seria para poucos. O trabalho é desgastante, tanto física quanto emocionalmente. Os embates não são raros com os advogados.

Nas falas dos promotores aparecem as dificuldades para o desempenho das atribuições. O controle externo, especialmente nas cidades em que a promotoria criminal acumula o júri (regra, à exceção de Luziânia), é precário pelo enorme volume de trabalho. Apenas eventualmente isso aconteceria, em casos que despertam mais a atenção. As delegacias muitas vezes permanecem durante meses com os inquérito policiais, sem qualquer diligência ou solicitação de retorno para a continuidade das investigações .

6.4 HOMICÍDIOS, TRIBUNAL DO JÚRI E OS MAGISTRADOS

A magistratura do Estado de Goiás, ao contrário do que aconteceu com o Ministério Público, que se especializou em diversas áreas de atuação, ainda enfrenta dificuldades com a escassez de magistrados e servidores para as inúmeras competências criadas nos últimos anos. Na Área Metropolitana de Brasília, os magistrados desempenham funções diversas na área criminal, não apenas nos crimes dolosos contra a vida. Ao longo dos anos, em razão da expansão urbana e crescimento populacional, foram criadas novas comarcas. Apesar disso, o volume crescente faz com que a estrutura das varas não sejam plenamente adequadas para a prestação jurisdicional.

Entre os magistrados criminais das cidades consultadas, as mulheres são titulares de 5 das 7 varas criminais. Em Luziânia, constatamos que a vara que acumula competência para os crimes dolosos contra a vida e execução penal encontra-se vaga há mais de um ano. Os relatos iniciais apontam o déficit de mais de 100 magistrados e a existência de 154 unidades à espera de lotação.

Entre os magistrados aparecem as críticas à investigação. As delegacias são precárias, e se limitam aos flagrantes. Raramente haveria um caso com linha de investigação para encontrar autoria. Grande parte dos flagrantes envolveriam roubo, tráfico de drogas e violência doméstica. Os flagrantes por homicídio seriam escassos.

Acumulam-se os inquéritos, muitos e intermináveis. Entre os relatos, critica-se que alguns inquéritos retornam à delegacia para novas diligências e permanecem anos, sem retornar. Descreve a magistrada:

“Eu solicitei que ligassem para a delegacia e consultassem o inquérito. O agente que atendeu disse que não sabia onde estava o inquérito, ou seja, o inquérito não teve andamento. Esses inquéritos que não tem andamento são os inquéritos que não tem autoria” (Juíza 2).

Uma das magistradas, lotada em cidade com elevado nível de criminalidade, relata recentes absolvições, no que avalia como decorrente do medo dos jurados. A impunidade seria outro fator recorrente, avaliam os magistrados. A reincidência na prática de homicídios passou a ser tornar mais comum, o que contrasta com o passado recente, em que o homicídio era, em regra, um fato isolado na vida da pessoa.

As condições para execução da pena também são criticadas pelos magistrados. O descaso do Estado fez com que fosse interdito o estabelecimento prisional de Planaltina. As fugas eram constantes, e não raramente, réus condenados por crimes graves fugiam e se envolviam em novos crimes. A falta de estrutura para a progressão de regime de penas também é criticada. Na falta de estrutura adequada para os doentes mentais, acabam em presídio, sem o tratamento idealizado para as medidas de segurança.

Apesar das péssimas condições prisionais, os magistrados justificam a necessidade de penas severas, a impunidade é vista como incentivo ao crime. Nos relatos emerge a visão de que a ideia é “excluir o cidadão da sociedade”. Um dos magistrados justifica a aplicação de penas duras, ainda que elas sejam reduzidas em grau recursal. Os relatos sugerem os argumentos para punições duras:

“Também, porque a pena não tem só esse caráter ressocializador, ela tem que ter um caráter de punir aquela conduta pra quem convive naquela sociedade (...)” (Juiz 3).

CONCLUSÃO

Este artigo apresentou um diagnóstico dos homicídios da Área Metropolitana de Brasília composta pelos municípios de Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso. Desde 2000, a AMB tem figurado entre as regiões metropolitanas mais violentas do Brasil. Em 2010, a Área Metropolitana de Brasília registou 65,6 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Os 8 municípios que compõem a Área Metropolitana de Brasília apresentam elevado grau de dependência do mercado de trabalho e dos serviços de saúde do Distrito Federal. Nas últimas décadas verificou-se um acentuada migração intrametropolitana do Distrito Federal para estes municípios.

Esta migração intrametropolitana refletiu no aumento da população da região, com importantes efeitos sobre a estrutura de serviços públicos oferecidas pelos municípios da AMB, especialmente em Águas Lindas e Valparaíso de Goiás. Além disso, três novos

municípios foram criados através da emancipação política de localidades originalmente pertencentes à Luziânia: Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás e Novo Gama.

O perfil das vítimas e as características dos crimes não são muito diferentes dos homicídios registrados e outras cidades brasileiras. As vítimas são predominantemente jovens do sexo masculino. Os crimes ocorrem nas noites de sexta, sábado e domingo. Embora a maior parte das mortes tenha acontecido em vias públicas (57%), chama atenção o elevado número de homicídios cometidos no interior das residências e nos bares (30,2%). Observa-se também uma acentuada concentração espacial desses crimes. Em todas as cidades, com exceção de Formosa, alguns poucos bairros registram mais da metade das mortes. Ou seja, os homicídios são eventos bastante previsíveis.

Apesar disso, a pesquisa verificou que são raros os casos são elucidados pela polícia. A maior parte dos crimes sequer são investigados. Também são raros os casos de agressores condenados. Dos 360 homicídios registrados em Águas Lindas, Luziânia e Valparaíso de Goiás em 2010, apenas 22 foram elucidados pela polícia e 7 resultaram em condenações dos agressores.

As razões para este fraco desempenho, repousam nas precárias condições de trabalho existentes nas instituições do Sistema de Justiça Criminal da Área Metropolitana de Brasília. Faltam efetivos policiais e não existem delegacias especializadas em investigação de homicídios. A perícia não conta com efetivos suficientes e laboratórios adequados. As Varas Criminais são mal estruturadas e, algumas delas, carecem de magistrados. O mesmo pode se dizer do Ministério Público. De forma geral, não há articulação entre as ações empreendidas pelos delegados, peritos, promotores de juízes.

BIBLIOGRAFIA

BOITEUX, L. et al. (2009). *“Tráfico de Drogas e Constituição”*. Série Pensando o Direito, nr. 1/2009. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL).

CAIADO, M.C.S. (2005). *“Deslocamentos Intra-Urbanos e Estruturação Socioespacial na Metrôpole Brasileira”*. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 64-77, out./dez.

CHAVEIRO, E. F.; SILVA, G. E. R. (2012). *“Valparaíso de Goiás, a formação de um município de migrantes no contexto do Distrito Federal”*. Boletim Goiano de Geografia, v. 32,n.2 (2012): jul/dez.

CODEPLAN. Brasília e sua região polarizada. Brasília, 2003.

FERREIRA, I.C.B; VASCONCELOS, A.M.N. e PENNA, N.A. (2008). *“Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades”*. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu- MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

IBGE. (2012). *Informações Básicas Municipais- MUNIC*. Rio de Janeiro, IBGE.

NUNES, B. F. & COSTA, A. T. M. (2007). *“Distrito Federal e Brasília: Dinâmica urbana, heterogeneidade social e violência”*. Cadernos Metr pole (PUCSP), Vol. 17, p. 35-57.

OLIVEIRA, A. C. C. *Hassemer e o Direito Penal Brasileiro*. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

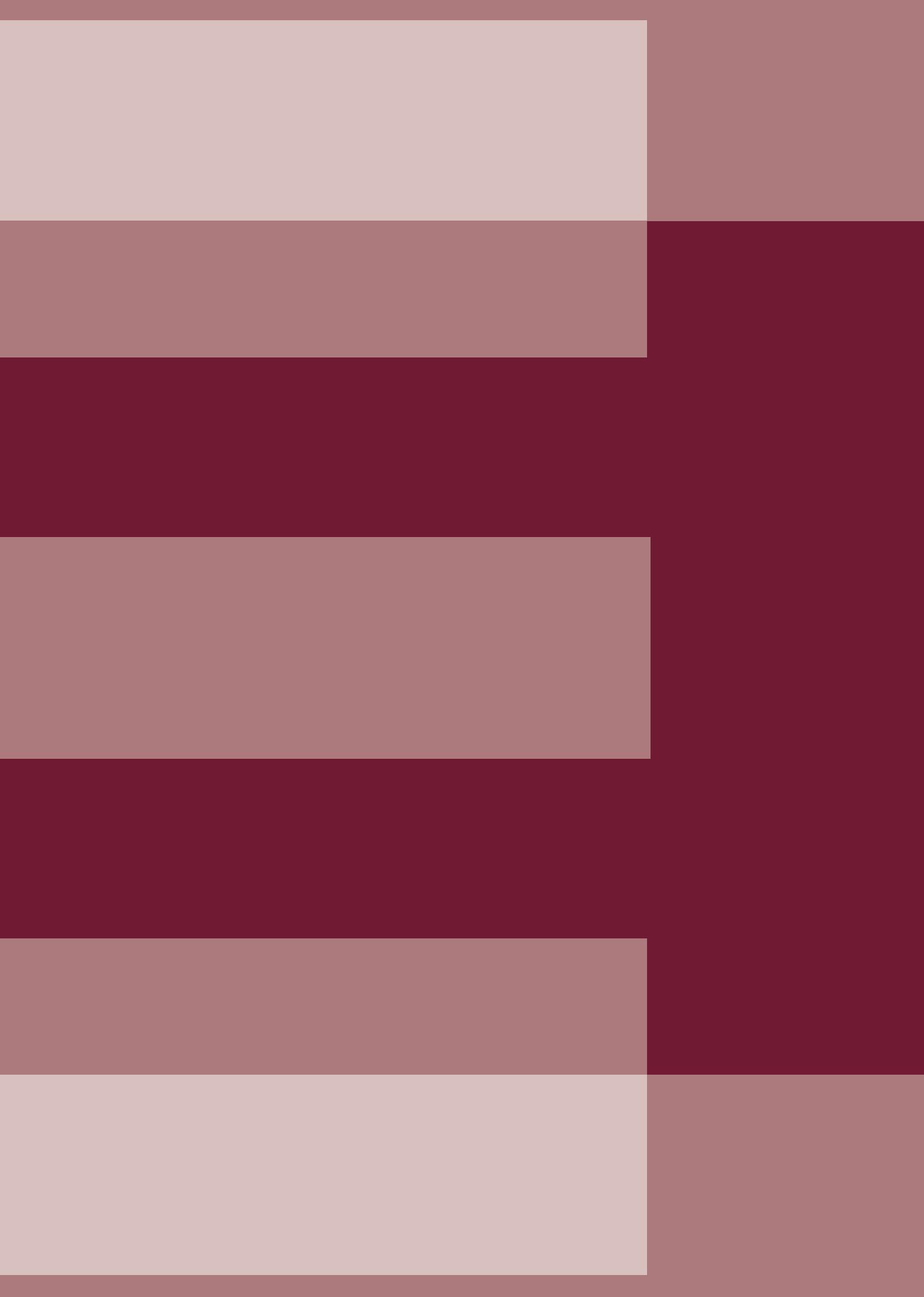
SEPLAN (2003). *Perfil Socioecon mico e Demográfico dos moradores da RIDE*. CODEPLAN.

SOARES, L. E. *Novas Políticas de Segurança Pública*. Estudos Avançados 17 (47), 2003.

UNODC (2011). *Gestão e Governança da Segurança Pública no Distrito Federal e Entorno*. UNODC.

VASCONCELOS, A. M. N. & COSTA, A. T. M. (2005). *“Demografia da violência no Distrito Federal: evolu o e características”*. In: Aldo Paviani. (org.). *Violência no Distrito Federal*. Brasília: Editora da UnB, p. 33-56.

ZAFFARONI, E. R. *A palavra dos mortos*. Saberes Críticos. São Paulo: Saraiva, 2012.



4

PROJETOS PROTEJO E MULHERES DA PAZ: A PERCEÇÃO DOS PARTICIPANTES EM MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO

Andréa Maria Silveira¹; Simone Maria dos Santos²; Frederico Couto Marinho³;
Cintia Lopes de Barros dos Santos⁴ e Maria Cecília de Oliveira Rosa⁵

RESUMO

O estudo teve por objetivo avaliar a percepção dos participantes dos projetos Projeto e Mulheres da Paz no município de Santa Luzia (MG), Mulheres da Paz em Contagem (MG) e, do projeto Protejo no Complexo da Maré na cidade do Rio de Janeiro (RJ) sobre a implementação dessas iniciativas. Do ponto de vista metodológico foram realizadas entrevistas com gestores, parceiros dos projetos, jovens beneficiários, mulheres da paz e técnicos encarregados da implementação dos projetos. As entrevistas foram gravadas, transcritas e posteriormente analisadas segundo a técnica de análise de conteúdo. Os resultados mostraram como pontos fortes comuns dos projetos: empoderamento das mulheres participantes do Mulheres da Paz e informação dos jovens beneficiários dos dois projetos quanto aos direitos de cidadania, políticas sociais voltadas para a juventude e outros temas importantes para os jovens como: violência, uso de drogas, direitos humanos, segurança pública, qualificação profissional etc. Os principais problemas enfrentados na implementação dos projetos foram: orçamentos mal dimensionados e insuficientes, dificuldades de gestão do recurso de origem federal e das propostas dos projetos, falta de integração entre as políticas públicas, falta de lideranças institucionais engajadas e comprometidas com a execução dos projetos, falta de espaço físico adequado para a implementação das ações, violência da polícia e hostilidade de grupos criminosos. A despeito das dificuldades todos os atores envolvidos, particularmente os jovens entrevistados, avaliaram a participação no projeto como positiva. Nenhum dos envolvidos avalia impactos dos projetos sobre a violência e criminalidade nos territórios onde foram implementados.

Palavras chaves: violência, prevenção, juventude, mulheres, avaliação

ABSTRACT

The study aimed to evaluate the perception of the participants in the projects Women for Peace and Protejo in Santa Luzia (Minas Gerais), the Project Women for Peace in Contagem (Minas Gerais) and the project Protejo in Complexo da Maré (Rio de Janeiro). The information was gathered through interviews with managers, projects partners, technicians in charge of project implementation, youth and women for peace that have participated. The discussions have been recorded and a transcription was made. Analysis of data was done through content analysis. The results show as strengths of the projects: the empowerment of women participating in the Women for Peace and the offering of information for young that have taken part of the two projects as: the rights of citizenship, social policies targeted the youth and other issues important to youth living in disadvantaged communities such as violence, drug use, human rights, public safety, job qualification etc. . The main problems faced in the implementation of the projects were poor budgets, financial resource management difficulties, implementation management difficulties, lack of integration among public policies, lack of institutional leaders engaged and committed to the

1 Coordenadora. Doutora em Ciências Humanas- UFMG. Docente do Departamento de Medicina Preventiva e Social da UFMG e pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública – CRISP/UFMG

2 Doutora em Sociologia - UFMG. Pesquisadora do CRISP/UFMG

3 Doutor em Sociologia - UFMG. Pesquisador do CRISP/UFMG

4 Mestranda em Sociologia – UERJ, pesquisadora do CRISP/UFMG

5 Especialista em Criminalidade e Segurança Pública - UFMG

implementation of projects, lack of adequate place for the implementation of actions, police violence and hostility of criminal groups. All stakeholders particularly the young people interviewed have assessed the participation in the project as positive. None of those involved in the projects had perceived decreasing of the violence and crime in the territories where the projects were implemented.

Key words: *violence, women, prevention, youth, evaluation*

1. INTRODUÇÃO

Desde 2003 o Governo Federal propõe uma Política Nacional de Segurança Pública, que inclui na sua agenda a prevenção da violência e criminalidade como uma das áreas de atuação. As ações de prevenção ganharam importância principalmente com a reformulação da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, a qual ampliou a possibilidade de financiamento de ações municipais de prevenção à criminalidade (BRASIL, 2003).

Os Planos Nacionais de Segurança Pública, particularmente o segundo, ressaltam em suas diretrizes a prevenção (SOARES, 2007). No entanto, é em 2007 com o PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania que o governo Federal institui um plano nacional que prioriza tanto a repressão qualificada quanto a prevenção da violência, articulando políticas de segurança com ações de natureza social. O programa busca atuar nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão. As ações do Pronasci prevêm três frentes de atuação: 1) territorial: atuando em regiões urbanas com altos índices de criminalidade; 2) etária: priorizando a juventude, particularmente jovens entre 15 e 24 anos, que vivem nas franjas da criminalidade ou já cometeram atos infracionais e, por fim 3) policial: por meio da formação e valorização das forças de segurança.

Neste sentido a Lei 11.530 de 24/10/2007 que criou Pronasci instituiu quatro projetos: Reservista-Cidadão; Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo; Mulheres da Paz; e o Bolsa-Formação. A percepção dos participantes dos Projetos Mulheres da Paz e Protejo em Minas Gerais (municípios de Santa Luzia e Contagem) e Rio de Janeiro (Complexo da Maré no município do Rio de Janeiro) constituiu o objeto do presente artigo.

Nos termos da Lei, o Projeto Mulheres da Paz Art. 8º “é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci”.

A criação do Projeto Mulheres da Paz é coerente com um modelo de intervenção social que no Brasil, vem conferindo grande centralidade na implementação das políticas públicas às mulheres, seja como clientes dos programas de transferência de renda, seja como operadoras de programas governamentais de base local, voltados para populações vulneráveis (Molyneux, 2006, Borj, Fontes, 2007 Sorj, Gomes, 2011).

Essa participação das mulheres nos programas sociais brasileiros incorpora várias concepções de identidade de gênero. Uma dessas identidades valoriza o modelo tradicional de família, visto como um pilar para a construção de redes de segurança

para as famílias pobres. Neste caso, os atributos tradicionalmente associados às mulheres como a vocação para o cuidado e agregação das famílias colocam-se como virtudes a serviço das políticas de distribuição de renda, enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade social. No caso do enfrentamento da violência, os movimentos de mães contribuíram para o fortalecimento da percepção que associa mulheres, maternidade e não violência, o que alimentou uma série de iniciativas governamentais e não governamentais de mobilização das mulheres para projetos e campanhas contra a violência, o desarmamento, etc.

O Projeto Mulheres da Paz, inicialmente, fundou-se na possibilidade de institucionalizar os movimentos de mães, atraindo-os para “vitaminar” os esforços governamentais de enfrentamento da criminalidade, prevenção da entrada de jovens no mundo do crime e promoção de uma cultura de paz.

Contudo, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM identificou na modelagem inicial do projeto o fortalecimento da imagem “*naturalizadora*” de mães cuidadoras, a qual se opôs, defendendo que o projeto deveria promover o *empoderamento* das mulheres e a incorporação dos homens (Sorj, Gomes, 2011).

Parte dessas sugestões foi absorvida no texto final do Projeto que, no artigo 8º da Lei nº 11/07, de 19 de junho de 2008, agrega aos objetivos iniciais as alterações recomendadas pela SPM, explicitando no texto legal a tensão mãe versus mulher, como pode ser verificado a seguir:

“O trabalho desenvolvido pelas Mulheres da Paz tem como foco:

I. a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra mulheres; e

II. a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social.”(Brasil, 2008)

Este formato está alinhado com uma concepção de participação que valoriza a presença das mulheres pobres no espaço público como forma de *empoderamento*, essencial ao projeto de mudança de relações de gênero que, se inicia na transformação pessoal, passa pela vida familiar e expande para o território em que vivem e atuam. Esta lógica orienta os cursos de capacitação do projeto a incorporarem temas como violência familiar, sexualidade, direitos e liderança comunitária, valorização da autoestima e autodesenvolvimento contribuindo assim, para a superação de modelos tradicionais de feminilidade e para a construção de uma nova subjetividade.

Este modelo calcado na idéia do *empoderamento* está ainda em sintonia com uma concepção de política pública que entende que, para transformar, é preciso mudar o indivíduo, o que se faz por meio da capacitação, muito mais do que pelas mudanças estruturais. Este modelo valoriza o protagonismo como “*elo de conexão entre os níveis micro e macrosociais confere a atividade de educação/capacitação uma importância central no desenho do programa Mulheres da Paz*” (SORJ, GOMES, 2011).

Assim, a implementação do projeto Mulheres da Paz deve ocorrer por meio da formação sócio-jurídica realizada com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos; desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher, reeducação e valorização dos jovens e adolescentes e colaboração com as ações desenvolvidas pelo Protejo, em articulação com os Conselhos Tutelares.

O projeto prevê a organização das Mulheres da Paz – MP em grupos dentro da comunidade. Esses grupos devem se articular com os demais atores da rede de proteção social de forma a garantir o atendimento das reivindicações e necessidades mais prementes dos jovens da comunidade.

As MP identificam esses jovens, acompanham suas trajetórias, aconselhando-os e orientando-os. Nos locais onde existe o Programa Protejo - Projeto de Proteção de Jovens em Territórios Vulneráveis - as MP também encaminham os jovens para esse projeto.

No que diz respeito ao Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo a Lei 11.530 determina que se destina:

“À formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

§ 1o O trabalho desenvolvido pelo Protejo terá duração de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, e tem como foco a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem a resgatar a autoestima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para sua inclusão em uma vida saudável.

§ 2o A implementação do Protejo dar-se-á por meio da identificação dos jovens e adolescentes participantes, sua inclusão em práticas esportivas, culturais e educacionais e formação sociojurídica realizada por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, no combate à violência e à criminalidade, na temática juvenil, bem como em atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem”.

O Protejo está voltado para jovens de 15 a 24 anos que tenham sido vítimas de criminalidade, estejam em situação de risco ou vulnerabilidade familiar e social, sejam egressos do sistema prisional ou estejam cumprindo medidas socioeducativas ou em situação de rua. O objetivo é reintegrá-los à comunidade com ações que previnam a violência e incentivem a prática da cultura da paz. O projeto seleciona e acompanha esses jovens no desenvolvimento de seus percursos formativos voltados para a promoção da cidadania, direitos humanos, qualificação profissional e, inclusão social. Dessa forma, busca a prevenção da violência e da criminalidade e do envolvimento com drogas, além de aumento da autoestima dos jovens.

De uma forma geral, o percurso inclui temas como: formação cidadã e sociojurídica, violências, resolução pacífica de conflitos, ampliação do letramento, educação ambiental e sustentabilidade, sexualidade, autoestima, informática e tecnologia, prevenção à drogadição, introdução ao mundo do trabalho, além de atividades culturais e esportivas.

A percepção dos atores envolvidos na implementação dos projetos foi apreendida por meio de entrevistas em profundidade (gestores municipais, técnicos envolvidos na implementação dos projetos e atuando na rede de proteção municipal, lideranças comunitárias, jovens beneficiários dos programas) e grupos focais com as MP. As entrevistas em profundidade e os grupos focais foram analisados com base na proposta de análise de conteúdo (Bardin, 2009).

2. RESULTADOS

Esta pesquisa teve seu início, aproximadamente 24 meses depois de finalizada a execução dos projetos. Este intervalo de tempo teve impactos não desprezíveis sobre as possibilidades de acesso às informações no campo. Nas cidades de Santa Luzia e Contagem ocorreu uma grande dispersão dos atores envolvidos na implementação dos projetos. As eleições municipais para prefeitos e vereadores ocorridas em 2012 resultaram na mudança dos partidos no poder nos dois municípios e em ampla troca dos ocupantes dos postos de trabalho. Ressalta-se que nos dois municípios os projetos foram executados por profissionais sem vínculo com as prefeituras, alguns por meio de contratos terceirizados e precarizados (RPA – Recibo de Pagamento a Autônomo, bolsas de atividade de extensão universitária etc.). Quando da realização da pesquisa, nenhum dos gestores e trabalhadores participantes do Projeto Mulheres da Paz no município de Contagem permanecia na administração municipal e apenas uma pessoa em Santa Luzia continuava trabalhando para a prefeitura, tendo sido exonerada durante a realização da pesquisa.

Evidenciou-se ainda, que grande parte dos documentos nos dois municípios foi extraviada e no caso de Santa Luzia, parte dos documentos foi propositalmente destruída, por uma das trabalhadoras participantes de um dos projetos, insatisfeita com sua exoneração. Estes fatos atestam a precariedade e o amadorismo da gestão pública brasileira e seu total desprezo pela memória institucional. Excetuando-se documentos de natureza contábil, exigidos nos processos de prestação de contas, relatórios gerenciais, agendas, lista de presença a reuniões, lista de contatos, documentos de planejamento das ações etc. praticamente não existiram para fins da pesquisa.

No caso do projeto Protejo no Complexo da Maré (RJ), embora os gestores continuassem vinculados a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) executora, muitos dos técnicos não trabalhavam mais para a organização quando da realização da pesquisa.

O grande intervalo entre a finalização dos projetos e o início da atividade avaliativa gerou ainda dificuldades de acesso aos jovens participantes. Apesar de 24 meses parecer um tempo curto, as urgências da juventude, e o fato de estarem os jovens empenhados em atividades, como formação profissional, busca de emprego, construção de vida afetiva e familiar etc., fez com que os projetos parecessem distantes em suas biografias. Muitos dos jovens não foram localizados nos endereços e telefones disponíveis e, mesmo aqueles, efetivamente contatados mostraram pouca disposição para participar dos grupos focais previstos originalmente na metodologia.

No que diz respeito às Mulheres da Paz observou-se grande disposição para cooperar e participar da pesquisa. A rede de solidariedade formada entre essas mulheres resultou em presença superior a planejada, necessária e desejável nos grupos focais, pois tomando conhecimento umas pelas outras da realização dos grupos, várias compareceram as reuniões, mesmo não tendo sido sorteadas. Essas mulheres explicitaram terem se movido pela expectativa de retorno do projeto.

A seguir apresentamos os principais achados iniciando por uma pequena caracterização dos territórios onde os projetos foram implementados, a caracterização dos seus usuários (jovens e Mulheres da Paz) quando disponíveis, a percepção dos atores envolvidos na implementação dos projetos e por fim as considerações finais sobre as iniciativas.

2.1 PROJETO MULHERES DA PAZ EM SANTA LUZIA E CONTAGEM

O núcleo inicial do município de Santa Luzia (MG) surgiu em 1692 durante o ciclo do ouro, o qual transformou a cidade em um centro econômico regional nos seus primeiros 100 anos de existência. O fim daquele ciclo levou Santa Luzia a se dedicar à agropecuária, mas se mantendo estabilizada como entreposto comercial. A partir da década de 1950, com o crescimento e fortalecimento de Belo Horizonte, das áreas vizinhas e da atividade industrial, a cidade teve um grande incremento populacional. Santa Luzia atraiu muitos trabalhadores devido aos valores mais baixos dos imóveis, quando comparados a Belo Horizonte, cidade distante 27 quilômetros. Segundo a Fundação Instituto Brasileira de Geografia e Estatística – IBGE (2010), a cidade possui extensão territorial de 233, 759 Km², e 202.942 habitantes dos quais 55797 tem entre 10 e 24 anos, 71% dos habitantes se definem como pardos ou pretos. A taxa de alfabetização entre aqueles com mais de 10 anos é de 95,6%. 97% da população têm acesso à rede de abastecimento de água, 86% a rede de esgoto e 94,8% a coleta de lixo. A média de moradores por domicílio é 3,7. O Produto Interno Bruto - PIB per capita é de R\$ 10.331,48; o índice de Gini de 0,35 e o índice de pobreza de 19,28%. Os projetos Mulheres da Paz e Protejo foram implementados nos bairros de São Benedito, Palmital, São Cosme, Baronesa e Industrial Americano. No que diz respeito aos indicadores de criminalidade os bairros onde foram implementados os projetos apresentam indicadores superiores ao restante do município. A taxa média de homicídios no município em 2008 era de 52,5 mortes por 100.000 habitantes (Waiselfisz, 2008).

O município de Contagem se originou do pequeno povoamento que surgiu entre fim do século XVII e início do século XVIII. Atualmente, a cidade possui centenas de indústrias, empresas prestadoras de serviços e de atividades comerciais diversas, sendo um dos principais pólos econômicos de Minas Gerais, responsável pela terceira maior arrecadação do estado. O município se situa na região central do estado e possui 603.650 habitantes, dos quais 205.642 têm entre 10 e 24 anos. Dos seus 189.909 domicílios, 46.253 têm seus habitantes vivendo com renda até dois salários mínimos. 99,31% da população têm acesso à rede geral de distribuição de água, 99,47% utiliza os serviços da companhia distribuidora de energia elétrica e 96,48% são atendidos pelo serviço de coleta de lixo.

O Produto Interno Bruto per capita é de R\$ 30.743,31. O índice de Gini é de 0,37, o índice de pobreza de 11% e, 58.163 indivíduos residem em domicílios instalados em aglomerados subnormais (IBGE, 2010). Contagem encontra-se conurbada à Belo Horizonte integrando sua região metropolitana. A cidade se destaca no cenário mineiro pelo crescimento da violência e criminalidade. Em 2008 sua taxa média de homicídios era de 58,8/100.000 habitantes levando-a a ocupar a 80ª posição no Brasil entre os municípios mais violentos.

2.2 O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS

O convênio para a realização do projeto Mulheres da Paz no município de Santa Luzia – MG foi firmado com o prazo de vigência de 03/07/2008 a 02/07/2009. No entanto, nenhuma ação proposta no Plano de Trabalho havia sido implementada até junho de 2009, tendo sido solicitada e aprovada pelo Ministério da Justiça a prorrogação do prazo de vigência do Convênio para 02/07/2010. Também foi substituída a execução por parte da Secretaria Municipal de Segurança Pública, Trânsito e Transportes para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) que optou por contratar para execução entidade com experiência na execução de projetos na área de prevenção a violência: o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP), o qual implementou o projeto em interlocução constante com aquela secretaria.

Em Contagem, o projeto Mulheres da Paz desde o início esteve sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Direitos e Cidadania (SMDC) por meio do Convênio 394707 firmado entre o Ministério da Justiça e o município com vigência de 16/07/2008 a 19/02/2012. No entanto, o projeto também foi vinculado à Secretaria Municipal de Defesa Social, em parceria com a SMDC, devido à melhor estrutura da primeira. Assim, a Secretaria Municipal de Defesa Social ficou responsável pela prestação de contas e gestão do projeto, enquanto a SMDC estava mais focada no processo de capacitação e monitoramento buscando garantir alinhamento entre a execução e os objetivos do projeto.

Em Santa Luzia foram realizadas 133 inscrições e 81 mulheres foram selecionadas e capacitadas. Mas, apenas 74 efetivamente atuaram nas comunidades. As outras 07 mulheres compuseram o quadro de reserva técnica, caso ocorressem desistências. As mulheres selecionadas passaram por uma capacitação com duração de 150 horas e cujo conteúdo ia de encontro às prescrições do Ministério da Justiça.

Em Contagem foram inscritas 329 mulheres e selecionadas 272. No entanto, algumas mulheres começaram a deixar o projeto ainda na fase de capacitação. Os principais motivos foram: inserção no mercado de trabalho; ausência de estrutura para apoiar as mulheres que possuíam filhos pequenos e conflitos familiares (muitos motivados pela mudança de atitude das mulheres a partir da participação no projeto). No caso das mulheres que não podiam comparecer durante a semana por estarem trabalhando, foi oferecida a opção de se fazer o curso durante os sábados, em tempo integral.

2.3 O PERFIL DAS MULHERES DA PAZ

Em Santa Luzia, 77% das MP tinham entre 18 a 41 anos, 50% se declararam pardas, 33% pretas, 38% eram solteiras, 48% eram casadas ou viviam em união estável, 90% tinham filho(s). Dessas, 46% tinham de 1 a 2 filhos, 39% tinham de 3 a 4 filhos. Quanto à atividade profissional 43% das mulheres estavam desempregadas, 20% não exerciam nenhum tipo de atividade profissional, 20% realizavam trabalho autônomo ou informal, 12% possuíam trabalho fixo e 5% eram aposentadas. Com relação à renda, 57% da MP possuíam renda de 1 a 2 salários mínimos, 22% possuíam renda de ½ a 1 salário mínimo, 16% possuíam renda de até ½ salário mínimo, 5% não tinha renda. 44% das MP se sustentavam, 59% dependiam economicamente do cônjuge ou de outras pessoas. Quanto à escolaridade, 39% das MP possuíam o ensino fundamental incompleto, 21% o ensino médio completo, 9%, o ensino médio incompleto, 7% o ensino fundamental incompleto e 3% o ensino superior incompleto. 51% das MP eram contempladas com a Bolsa Família.

Em Contagem, 48% das mulheres selecionadas possuíam entre 34 e 49 anos e 18% entre 26 e 33 anos; 40% se declararam como pardas e 24% como pretas, 49% eram divorciados e 40% casados. Com relação à escolaridade 38,5% tinham até ensino fundamental completo, 44,0% ensino médio, 9,0% ensino médio incompleto, superior incompleto 4,5%, superior completo 2,7% e pós-graduação 0,3%. Em Contagem aparentemente não foram coletados dados sobre renda e número de filhos.

Embora, a Lei que criou o Pronasci determine que o Projeto Mulheres da Paz, *“é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci”*, a exclusão daquelas que não tinham histórico de trabalho comunitário impediria que o projeto tivesse o número de mulheres suficientes para sua implementação. Desta forma, 47% das MP em São Luzia não realizavam trabalho comunitário quando selecionadas, em Contagem este percentual não foi documentado. Contudo, na percepção dos gestores, as mulheres selecionadas estavam plenamente aptas e pertenciam à população alvo do projeto. Em ambas as cidades o processo de formação das mulheres atendeu aos conteúdos determinados pelo MJ e contou em Santa Luzia com visita às agências públicas com as quais as mulheres teriam de interagir durante a implementação do projeto. Em Contagem, por limitações orçamentárias para custear o transporte, as visitas não foram realizadas.

2.4 O PERFIL DOS JOVENS ATENDIDOS

Em Santa Luzia 315 jovens foram atendidos pelas MP tendo-se tido acesso a informações sobre 297. Ressalta-se a coincidência parcial entre os jovens atendidos pelo projeto Mulheres da Paz e Protejo. Desses, a maior parte se encontrava na faixa etária dos 15 aos 17 anos (aproximadamente 48%). 10,48% dos jovens tinham filhos, 60% deles, se autodeclararam pardos e 17% pretos, 55,87% dos jovens não concluíram o ensino fundamental e 22,54% deles não concluíram o 2º. Grau. 54,92% dos jovens declararam não exercer qualquer tipo de atividade profissional, 21,27% se declararam

desempregados, 5,71% trabalhavam com carteira assinada, 4,44% eram autônomos, 2,86% exerciam trabalho informal e 1,92% trabalham fixo sem carteira assinada. Em relação à religião, 46,03% dos jovens se declararam católicos, 23,81% se disseram protestantes e 18,73% evangélicos. Em 37,46% dos casos a mãe era responsável pelo sustento das famílias, os pais são os responsáveis em 26,98% e 8,57 % dos jovens declararam que outras pessoas são os responsáveis pelo sustento da família. 32,46% das mães responsáveis pelo sustento da casa têm carteira assinada e 18,42% são autônomas. Em Contagem não foram encontrados dados sobre o perfil dos jovens atendidos e suas famílias.

2.5 A VISÃO DOS GESTORES SOBRE O PROJETO MULHERES DA PAZ

Os pontos negativos e que geraram dificuldades para a execução do projeto foram bastante parecidos nos dois municípios. O primeiro ponto citado foi a defasagem entre o valor disponibilizado para a execução do projeto e o valor real dos custos, fato imputado a dois fatores: o intervalo de tempo entre a aprovação e a execução e a falta de conhecimento sobre orçamentação dos trabalhadores que elaboraram os projetos. Este fato resultou em dificuldades para o custeio de transporte e lanches, determinou os baixos valores pagos aos técnicos e, contratação por jornada de trabalho inferior a necessária. Em Santa Luzia a precariedade dos contratos de trabalho foi apontada como um dos fatores responsáveis pela baixa adesão e insatisfação desses técnicos.

O segundo fator foi a necessidade de iniciar o projeto, por conta dos curtos prazos de execução, antes da aquisição de uma infraestrutura básica gerando muitos atritos entre usuários, gestores e técnicos.

Em Santa Luzia os gestores, em depoimentos por ocasião de outro estudo sobre o mesmo projeto, realizado em 2011, deram destaque a dificuldade decorrente da falta de precedentes históricos, no município, de trabalho descentralizado.

“... Porque nós vínhamos de um processo político em nossa cidade de 17 anos de uma filosofia política, de um modo centralizador. O prefeito, quando ele foi eleito em 2008, tinha 63% da população votando nele, com uma expectativa de mudança. E quando você vem com uma proposta de segurança pública exatamente na parte descentralizada, onde não teria ali um secretário que seria um ditador, um cara que importava políticas para a comunidade, assim, essas políticas seriam construídas no dia a dia e de forma descentralizada, eu acho que o momento propício exatamente foi esse. Infelizmente nós não soubemos aproveitar esse momento, não soubemos. (Gestor, Santa Luzia, 2011).

Destaca-se assim, a falta de entendimento entre os principais gestores, prefeito e secretário executivo do Gabinete de Gestão Integrada do Município (GGIM), quanto à importância do trabalho intersetorial no âmbito dos projetos de prevenção à violência e a criminalidade. Exemplificam esta situação a ausência do prefeito nas reuniões do GGIM e a inexistência de outro ator que assumisse o papel de agente catalisador da autoridade política, para viabilizar a participação e o envolvimento efetivo das diversas secretarias.

“É, nós não conseguimos implementar todas as demandas, não conseguimos trabalhar de forma intersetorial com outras instituições, não conseguimos ter essa articulação,... Então, isso dificultou muito, foi um ponto muito negativo pra que houvesse sucesso nessa execução, execução do projeto.” (Gestor, Santa Luzia, 2011)

“Infelizmente faltou uma habilidade por parte dos gestores. Acho que a prefeitura, o prefeito junto com o secretário de segurança pública, que é o gestor do Pronasci na cidade, ele não teve habilidade para trazer realmente as secretarias para dentro do GGIM...” (Gestor, Santa Luzia, 2011).

O desconhecimento em torno dos objetivos do projeto também foi apontado como um ponto negativo e um obstáculo. Não ocorreu uma divulgação entre os secretários municipais sobre o que seria o projeto Mulheres da Paz, não tendo sido o plano de trabalho desenvolvido de forma conjunta e participativa.

Em Contagem foram apontados problemas políticos semelhantes, como a falta de articulação entre as secretarias, as disputas políticas e a falta de respostas aos encaminhamentos apresentados pelas MP. De acordo com os entrevistados, esta era uma questão que extrapolava a governabilidade da coordenação do projeto, que também não recebia respostas aos seus encaminhamentos às outras agências públicas e, desconhecia o desfecho das demandas encaminhadas.

“Então tinha situações em que ela (coordenadora vinculada à Secretaria Municipal de Defesa Social de Contagem) assumia, ela a coordenação e só depois passava pra gente o problema, quando ele apareceu, então teve situações. Ela vai pra reunião sozinha, aí não me chamou, aí surgiu um problemão lá, aí ela me chamou. Ai teve um momento que minha equipe falou assim: ‘nós não vamos participar disso mais, não vamos participar porque a gente só é chamado pra resolver o problema’. Aí a minha equipe disse assim, nós não vamos mais deixar você ir na reunião, porque assim, pra resolver o problema você serve né? Mas pra pensar você não serve não?(Gestor, Contagem, 2013)

Quanto aos pontos positivos, os gestores chamaram atenção para a qualificação das mulheres para trabalhar as dimensões não materiais e materiais, subjetivas e objetivas. A dimensão subjetiva envolveu questões relativas a valores, comportamentos e autonomia tanto no que diz respeito às próprias Mulheres da Paz quanto aos jovens e suas famílias. Os relatos dos gestores dos dois municípios apontam o aumento da autoestima e o empoderamento das mulheres como uma das grandes conquistas do projeto.

“Olha, acho que o positivo é quando a gente percebe assim emocionada, a primeira é o empoderamento das mulheres. É como se você tirasse um rótulo da dona de casa, daquela que cuida dos outros e colocasse um outro rótulo e ela se sentisse importante com isso. E ela tá, não só como no lugar dela como cidadã, mas ela busca falar pelos outros também. Segundo é que elas realmente trouxeram as demandas na medida do possível, as demandas da comunidade para a prefeitura. Então isso, quer dizer, elas fizeram esse trabalho de escuta e de olhar, de retorno. Essas são as necessidades, algumas demandas foram atendidas e outras não.” (Gestor, Santa Luzia, 2011).

Em Santa Luzia conseguiu-se o registro de 96 demandas encaminhadas pelas MP para outros órgãos, 78% das quais resolvidas. Dessas demandas, 13 eram de encaminhamento para programas de proteção a ameaçados de morte, 50 eram demandas de assistência à saúde (33 relacionadas ao uso de drogas), 06 solicitações

de assistência jurídica e 06 eram solicitações de encaminhamento para o mercado de trabalho. Esses achados chamam atenção para a grande importância das demandas por assistência a saúde, particularmente daquelas relacionadas ao uso e drogas.

2.6 A VISÃO DAS MULHERES DA PAZ SOBRE O PROJETO MULHERES DA PAZ

As Mulheres da Paz dos dois municípios elencaram três principais motivos pelos quais decidiram participar do projeto: a possibilidade de se qualificarem para um trabalho já em curso na comunidade, a vontade de ajudar o próximo e por fim, a perspectiva de ajudar a si próprias.

“Eu achei assim, num primeiro momento né que eu vi o cartaz que eu num tinha conhecimento, eu achei legal ir ajudar o próximo, as pessoas que está precisando muito de ajuda né. Aí eu me identifiquei né?” (Mulher da Paz, Santa Luzia 2013)

“eu gostei do projeto pelo fato do meu bairro ter muito adolescente no mundo das drogas, muitos problemas mesmo no bairro então assim se a gente pode tá fazendo alguma coisa pra ajudar eu acho que foi uma iniciativa de tá podendo ajudar ao próximo no nosso bairro. Então nós fizemos de tudo pra poder ajudar.” (Mulher da Paz, Contagem 2013)

“Eu, na verdade, por já realizar um trabalho pro Consep⁶ com prevenção à criminalidade, então o Projeto Mulheres da Paz ele veio tipo que dando força naquilo que eu já vinha fazendo, mas sem ter muito respaldo.” (Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

A percepção, de grande parte, das MP quanto aos objetivos do projeto caminhou de encontro à proposta de envolvê-las em ações orientadas para a efetividade da cidadania dos membros da comunidade e, em especial, dos jovens. No entanto, cabe destacar o fato de muitas mulheres em Santa Luzia reafirmarem que o processo para ajudar a comunidade, em um primeiro momento, passa por um processo de autoconhecimento e aquisição ou aumento de autoestima delas próprias.

“E os nossos problemas em casa, nós como donas de casa, esposa, a gente aprendeu a conhecer os nossos direitos, deveres, passamos isso pra comunidade pra outras mulheres, foi assim, nós tivemos experiências com mães com filhos viciados que a gente aprendeu onde procurar ajuda, as próprias mulheres da paz, nós tínhamos problemas com nossas colegas, nós tínhamos problemas com nossos maridos e nós aprendemos a lidar com isso ,aprendemos o que fazer, a quem procurar e a passar isso até para nossos vizinhos, não só para nossas família, como estava determinada para a gente ajudar ,é o contrário, nos não focamos só naquelas família, porque nós tínhamos cinco para visitar e expandiu, não ficou só nisso , o que nós aprendemos, nós passamos pra frente , pros vizinhos, pros amigos no ponto de ônibus , nas filas de hospitais, foi assim”. (Mulheres da Paz, Santa Luzia, 2013)

Em Contagem, verificou-se que o objetivo não estava plenamente claro para as participantes. Sendo, de forma mais geral, entendido como um projeto de atenção ao jovem e adolescente em situação de risco e para a mediação de conflitos familiares, em especial os casos de violência doméstica.

⁶ CONSEP – Conselho Comunitário de Segurança Pública

“O objetivo do projeto era alcançar onde estava o conflito ali dentro. Já que nós moramos lá dentro, eu morava lá agora não moro mais não, na época eu dividia lá então a gente tava assim de perto e sabia melhor o que estava acontecendo. Lá via se era problema contra a mulher ou se era um problema com adolescente, com jovem. Aí a gente conseguiu identificar mais que no local eram jovens e tinha casos de agressão contra a mulher.” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

As Mulheres da Paz, nos dois municípios ressaltaram como um dos pontos fortes do projeto, o volume e a qualidade das informações que elas adquiriram a partir dos cursos realizados e das visitas às instituições locais.

“Pra mim... igual ela está falando... Essa questão... Ela quis dizer que com o Mulheres da Paz, com o que foi apresentado pelo menos no curso, trouxe para a gente conhecimento de telefones, onde a gente vai, com quem a gente fala, quem a gente procura pra resolver muitas coisa pra nossa rua mesmo. Estava precisando, entendeu?”. (Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

“Nós tivemos professores excelentes para nos capacitar, professores com muita boa vontade. Eu estudava aquela apostila como quem tava fazendo vestibular. Enquanto tava só o curso tava maravilhosamente bem porque os professores eram profissionais mesmo.” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

As Mulheres da Paz apontaram como grandes problemas, ou seja, como pontos frágeis do projeto, a falta de apoio da prefeitura às demandas por elas diagnosticadas na comunidade e falta de continuidade do projeto.

“O que não funcionou foi a prefeitura, porque levava os problemas e dentro da prefeitura não tinha como falar com as pessoas, era o seguinte, nós estamos ouvindo, e não estamos dando certeza de nada, nós vamos tentar, então foi a prefeitura que não colaborou com as Mulheres da Paz”.(Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

“Cobrava da gente, mas não passava nada. Então na parte dos professores foi nota 10, mas na parte da administração delas, das três mulheres que estavam nota 0 pra elas. Não foi legal.” “a gente mandava, cobrava os encaminhamentos a gente enviava pra cá, mas nunca tinha resposta. Aí o que acontecia a gente tava de frente com os usuários como a gente encaminhava de frente pras pessoas que a gente atendia, que a gente conversava aí era cobrado entendeu aí a gente não tinha como responder” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

Na prática, a falta de apoio acarretou como corolário a dificuldade de conquistar a confiança das famílias atendidas, na medida em que não existia um fluxo para as demandas.

“... Da minha parte, a maior dificuldade foi que as pessoas já estão tão descrentes de tudo. Nada muda. Todo mundo fala que vai acontecer isso de bom, que vai acontecer isso, vai acontecer aquilo. Nada acontece. Então, a maior dificuldade é essa. Você conseguir conquistar a confiança daquela família, daquele jovem. Porque tá todo mundo já calejado, gente. Toda hora vem um e fala vai ser isso bom...”. (Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

“ Eu sou da regional do Industrial e o meu bairro é Bandeirantes. Eu fiquei no projeto durante o curso todo e depois um tempo que eu não tenho muita certeza entre 6 a 8 meses. Aí a regional simplesmente nos abandonou e eu procurava, sempre procurando, mas nunca tinha um retorno, um apoio falando corretamente. Então eu fiquei simplesmente de pés e mãos atadas porque eu não tinha como dar uma sequência se eu não tinha um apoio de onde eu deveria ter....muitas demandas ficaram sem resposta e pode ter perdido um pouco a credibilidade o projeto.”(Mulher da Paz, Contagem, 2013)

Em Contagem, os atrasos no recebimento das bolsas, a ausência de auxílio para transporte e lanche e a precariedade do apoio prestado pela equipe técnica multidisciplinar constituíram queixas adicionais das mulheres.

“então apresentaram essa equipe multidisciplinar pra gente e falaram que essa equipe ia ficar a disposição numa sala em cima da padaria A. ali na pracinha que ficaria ali e deram algum número de telefone. Esse telefone seria o nosso canal de comunicação. As vezes que eu liguei e falei eu fui 200% mal atendida.” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

Na percepção das Mulheres da Paz, com o projeto, a comunidade ganhou em termos de aumento do nível de informação sobre os serviços existentes na região. Não obstante tais serviços serem caracterizados, por elas, como precários, eles eram desconhecidos de grande parte das famílias atendidas.

“É um programa que traz um empoderamento pra dentro da comunidade, que faz uma ponte entre a comunidade e os serviços públicos mais diferentes, que tratam de problemas mais diversos. Depois de um tempo as pessoas sentem que o Mulheres da Paz é algo deles também. Eu acho que melhora bastante a mobilização das pessoas pra enfrentarem velhos problemas de um jeito novo.” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

“Muita gente aqui que não tinha, por exemplo, não sabia os seus direitos, o que tem na comunidade igual tem. Porque lá no Curumim⁷ tem um monte de coisa que é oferecida pra comunidade cursos, aqui no Mulheres Criativas e as pessoas não tinham acesso por falta de informação. E nós conseguimos passar isso pro pessoal todo, os quatro setores que o Mulheres da Paz atuavam passava essas informações pra todo mundo. (Mulheres da Paz, Santa Luzia, 2013).

As mulheres da paz destacaram vários ganhos a partir do projeto. Os subjetivos relacionados ao autocontrole, ao empoderamento e sentimentos positivos em relação ao próximo. Os objetivos relacionados ao aumento do nível educacional. Dito de outra forma, muitas mulheres voltaram a estudar após terem participado do projeto.

“[...] eu já tive críticas dentro de casa e eu sabendo da Lei Maria da Penha mudou a situação de eu mostrar [...] os meus direitos, entendeu, então justamente para mim, quando eu aprendi a lei Maria da Penha, quando eu aprendi que não é só agressão física, mas que agressão verbal era motivo da lei Maria da Penha não precisou eu falar mais nada eu apenas li quais eram os direitos e isso mudou.” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

“Então, isso pra mim, todo esse trabalho que o Mulheres da Paz fez, ele fez a diferença. Enquanto a gente tava aí, a gente sempre responsáveis por aquelas famílias, a gente via que assim, você não fazia grandes coisas porque, lógico, nós não tínhamos todo esse poder. Mas uma coisinha que você fazia, você via o resultado daquilo, era satisfatório, a gente ficava feliz. Uma mãe uma vez me parou na rua pra me dizer que a filha dela tinha conseguido um trabalho de menor aprendiz porque eu conversei com ela e eu fiz ela ver que ela tinha que dar um rumo na vida dela. Então, assim, sabe? Eu quase... Eu fiquei emocionada, eu vi no que... só por ter conversado com ela, resolveu seguir um outro caminho. Então foi muito bom.” (Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

A partir dos relatos é possível inferir que o trabalho realizado na comunidade legitimou o papel das MP enquanto referência local. No entanto, a legitimidade adquirida passou a ser, em alguns casos e para algumas mulheres, um problema, na medida em

⁷ Projeto Curumim – Projeto que visa transformar a comunidade por meio da formação de crianças e adolescentes que vivem situações sociais críticas, incentivando iniciativas para sustentabilidade e uma cultura de paz.

que membros das comunidades continuaram a trazer demandas, após o término dos projetos. Assim, as Mulheres da Paz eram percebidas como responsáveis por responder demandas que deveriam ser atendidas no âmbito institucional. Para aquelas mulheres não vocacionadas ou, sem disponibilidade de tempo para a militância comunitária, isso foi percebido como um ônus e um desconforto.

“Depois do projeto eu continuei com a bomba na mão. As pessoas que eu já ajudava no projeto continuaram me procurando. Então, a gente vai fazendo aquilo que a gente pode. Continua ajudando algumas famílias. Com uma cesta básica, com uma ajuda de passagem “ah eu preciso de ir em Santa Luzia para resolver alguma coisa”. O que estiver no meu alcance de ajudar essas famílias, eu faço” . (Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

“De certa forma, a gente ficou como referência para aquelas famílias. Aí você tinha... Aí quando o projeto acabou ainda estava acompanhando as famílias, ainda tinha muita coisa para ser feita”. (Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

Quando perguntadas quais eram os principais problemas nas comunidades as Mulheres da Paz apontaram questões relacionadas à saúde e a segurança. Elas ressaltaram a violência policial e dos criminosos locais como uma grave questão a ser enfrentada e que, gerou situações de constrangimento para as mulheres durante a execução dos trabalhos.

“É o que eu tô falando que eu volto a repetir, não sei se as meninas concordam comigo precisa de um ponto de apoio pra dependentes químicos”. (Mulher da Paz, Santa Luzia , 2013)

“Outra coisa eles não querem saber se é pai ou mãe eles batem na cara de mãe. Eles batem em mulher, eles não respeitam. Eu vejo que o pessoal que mora aqui sofre muito” (com a violência policial). (Mulher da Paz, Santa Luzia, 2013)

“chegou em ponto de bandido falar pra mim, vou queimar vocês, o seu filho, seu marido, sua casa, a gente vai te matar, porque você não é mulheres da paz, você é dedo duro. Tinha tido uma batida policial muito grande e eu não tinha nada haver, mas eles achavam que o mulheres da paz tinha, então eu procurei minha coordenação expliquei sobre isso, tive uma promessa de retorno e não tive.” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

Não obstante algumas dificuldades relatadas pelas MP, em virtude da fragilidade da rede de proteção local e da falta de apoio municipal para o projeto, predominaram as avaliações positivas com destaque para a oportunidade de socialização com as outras mulheres e os novos conhecimentos adquiridos.

“E o projeto foi de fundamental importância para gente porque a gente adquiriu muito conhecimento nesse projeto” (Mulher da Paz, Santa Luzia 2013).

Ele é um programa que veio para ficar, não podia ter acabado, tinha que continuar, porque ajuda muito a comunidade, ajuda as próprias mulheres, que são da comunidade, ajuda a escola, pois faz mediação de conflitos entre os alunos e a escola, ajuda o Conselho Tutelar, pois com nossa capacitação conseguimos identificar casos de violência física, psicológica e sexual contra criança e adolescente, etc (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

“muitos direitos que a gente não sabia, direitos humanos. Então tudo isso nós aprendemos.” (Mulher da Paz, Contagem, 2013)

2.7 A PERCEPÇÃO DOS JOVENS SOBRE O MULHERES DA PAZ

A maioria dos jovens definiu o programa como um serviço de apoio aos jovens em situação de vulnerabilidade, desemprego e em busca de qualificação profissional:

“Foi na minha rua que eu fiquei sabendo do Mulheres da Paz, a mãe de um colega meu, ela falou pra ele e pra mim sobre o programa. Ela disse pra gente que o programa ia arrumar curso pra gente fazer e estágio de trabalho. Que pra gente não ficar á toa, sem ter o que fazer”. (Jovem atendido pelo Mulheres da Paz, Contagem, 2013)

“O que me falaram é que era pra colocar os jovens em cursos pra depois encaminhar pra treinamento em empresa. É uma coisa que muita gente quer e precisa, pois aqui não tem nada disso e tem muita violência, muito crack”. (Jovem atendido pelo Mulheres da Paz, Contagem, 2013)

Quanto aos pontos negativos os jovens afirmaram que os maiores entraves às atividades implementadas pelo projeto foram a escassez de recursos financeiros, a violência policial e o excesso de burocracia dos serviços da prefeitura. Foram apontados pelos jovens entrevistados muitos problemas nos encaminhamentos para a inclusão em programas de qualificação profissional, primeiro emprego, jovem aprendiz e estágio e no caso de Santa Luzia, dificuldades para ter acesso afetivo a rede pública de saúde.

“O programa começou com muita promessa, de que as coisas iam acontecer, que os adolescentes e jovens que precisavam de estágio e trabalho, podiam procurar as mulheres e ela iriam fazer as fichas e encaminhar todos. Mas, o tempo foi passando, passando e as coisas não andavam e a gente começou a desconfiar, cadê o estágio, cadê o emprego, e elas explicavam pra gente, elas tavam lá, mas o tempo passava e nada acontecia.” (Jovem do Mulheres da Paz, Contagem 2013)

“Eu acho que negativos, o que a gente encontra é dificuldade para ter acesso a cursos, estágios e oficinas. O negativo é esse, tinha de haver um incentivo maior pra atender os jovens, ter programas que recebessem rápido a gente, senão fica sem resposta. (Jovem do Mulheres da Paz, Contagem 2013)

Segundo os entrevistados o projeto não conseguiu mediar e melhorar a relação da polícia com os moradores, especialmente os jovens e adolescentes, visando à redução da violência e arbitrariedade policial.

“Muita gente sofria humilhação dos policiais, na hora de dar batida na gente, eles aproveitavam e faziam sacanagem com a gente, tiravam nossas coisas e ameaçavam. Tudo isso a gente falava pras mulheres, mas não adiantava nada, elas não gostavam daquilo mas, não conseguiam fazer nada.” (Jovem do Mulheres da Paz, Contagem, 2013)

Os entrevistados ressaltaram como ponto positivo, a aproximação dos jovens atendidos das mulheres do projeto. Embora, os encaminhamentos não se concretizassem ou demorassem muito, a capacidade das mulheres identificar as demandas relevantes desse público e realizar o encaminhamento adequado era reconhecida pelos jovens e constituía um fator de adesão.

Quando perguntados sobre os impactos do programa “Mulheres da Paz” na situação de violência na comunidade e possíveis modificações em suas trajetórias decorrentes da participação no programa, a maioria dos jovens declarou que não houve

redução significativa da violência. Eles foram categóricos nos dois municípios ao afirmar que o projeto não teve impactos na violência local, nem em suas vidas.

“Pra mim não” (Jovem atendido pelo Protejo e Mulheres da Paz, Santa Luzia 2013).

“Contagem no geral é uma cidade violenta e nos últimos anos a coisa está bem complicada por aqui na comunidade. Então, só o programa não tinha como mudar isso, sozinho.” (Jovem atendido pelo Mulheres da Paz, Contagem, 2013)

2.8 O PROJETO PROTEJO EM SANTA LUZIA (MG) E NO COMPLEXO DA MARÉ (RJ)

Foram avaliadas as experiências de implementação do Protejo em Santa Luzia e no Complexo da Maré no Rio de Janeiro (RJ).

O complexo de habitações denominado Maré está localizado na zona norte da cidade do Rio de Janeiro (RJ) e é formado por 17 comunidades: Parque União, Vila Pinheiros, Parque Maré, Baixa do Sapateiro, Nova Holanda, Vila do João, Rubens Vaz, Marcílio Dias, Morro do Timbau, Conjunto Esperança, Salsa e Merengue, Praia de Ramos, Conjunto Pinheiros, Nova Maré, Roquete Pinto, Bento Ribeiro Dantas e Mandacaru. O IBGE apontou população estimada do complexo no ano 2000 de 113.817 habitantes dos quais 61% encontrava-se em setor considerado como do tipo subnormal. 49,6 da população era masculina. Quanto à cor/raça 61,4% da população se declarou parda ou negra. Crianças de zero a 14 anos representavam 30% da população da Maré, o que implica em demandas específicas para as políticas públicas de educação, saúde, cultura e lazer. Foram identificados no complexo em 2010 8375 analfabetas, 31% das quais com mais de 60 anos. No Complexo da Maré 27% da população tem até 15 anos, e 27,1 % de 16 a 29 anos. O bairro possuía cerca de 33.000 domicílios e a média do número de cômodos é de 4,4 por domicílio. Quanto ao abastecimento de água, mais de 99% das residências tem acesso a rede geral. No que diz respeito ao acesso aos serviços de saúde, existem oito unidades básicas de saúde e um centro de atenção especializada. Quanto a taxa média de homicídios, em 2009 era de 49,36/100 mil habitantes.

2.9 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO PROTEJO

O cenário político institucional no qual foi implementado o PROTEJO em Santa Luzia foi o mesmo já descrito para o projeto Mulheres da Paz. Naquela cidade o convênio, SENASP/MJ No. 237/2008, para a realização do projeto foi inicialmente aprovado com o prazo de vigência de Junho de 2008 a Junho de 2009. No entanto, até fevereiro de 2009 ainda não tinha sido implementado. Assim, foi solicitada e aprovada a prorrogação do prazo de vigência, bem como a reformulação do plano de trabalho. O novo prazo vigoraria até Junho/2010. Diferentemente do projeto Mulheres da Paz, o Protejo ficou a cargo da Secretaria de Segurança Pública, Trânsito e Transportes e foi executado pela própria Prefeitura.

Na reformulação do plano de trabalho, foram revistos os valores, apresentado um novo cronograma de metas a serem cumpridas e uma nova dinâmica na implementação do projeto. A principal dificuldade apontada em relação aos valores era sua defasagem em relação aos custos. A equipe do Protejo foi composta por dois coordenadores, uma psicóloga, uma auxiliar administrativa e nove oficineiros, ou seja, técnicos responsáveis por ministrar as oficinas. A divulgação do projeto foi realizada por diferentes instituições locais. Os gestores apontaram como positivo para a divulgação do projeto, o fato da auxiliar administrativa ser uma liderança comunitária e, por isto, conhecer várias famílias cujos jovens tinham o perfil para entrarem no projeto. O processo seletivo dos jovens foi realizado pelos coordenadores e pela psicóloga. Os critérios adotados foram os previstos no convênio. O jovem participante que tivesse frequência mínima de 75% nas atividades era contemplado com bolsa-auxílio mensal no valor de R\$100,00, retirada nas agências da Caixa Econômica Federal por meio de cartão magnético.

O projeto Protejo foi implementado no complexo da Maré mediante o Termo de Parceria n.º 007/2008, assinado em 26/12/2008 pelo Ministério da Justiça e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Viva Comunidade. O projeto teve duração de 10 meses no total (agosto de 2009 a maio de 2010), sendo 8 meses destinados à atuação direta com os jovens nas aulas e oficinas e 2 meses destinados ao planejamento, organização e implementação.

A iniciativa de implementar o projeto no complexo da Maré surgiu a partir dos indicadores locais de violência e vulnerabilidade social. A equipe do *Viva Comunidade* identificou a importância de se respeitar as fronteiras estabelecidas pelas facções criminosas que dominam as diferentes comunidades da Maré para que pudesse garantir ao jovem segurança na sua circulação até o local onde as ações do projeto seriam oferecidas. Desta forma, foram criados pólos onde agrupavam as comunidades dominadas por uma mesma facção criminosa. Em cada pólo, foi possível articular com as lideranças locais os lugares onde os jovens poderiam participar das oficinas, sendo dois (2) locais por pólo. Foi então feita a divulgação do projeto nos pontos da rede de proteção aos jovens, nas Associações de Moradores e, em outros lugares de acesso população alvo. As inscrições dos interessados no projeto foram realizadas nos locais onde seriam oferecidas as oficinas, priorizando os jovens que atendiam aos principais critérios de inclusão definidas no modelo do Protejo. Foram realizadas 1090 inscrições e selecionados 500 jovens distribuídos em número de 125 por pólo (constituindo 2 grupos de 63 e 62 jovens respectivamente). Cada turma por sua vez se dividia em turnos manhã e tarde, o que gerou 4 turmas por pólo (duas pela manhã e duas a noite).

A equipe técnica do projeto foi constituída por pedagogos, psicopedagogos, psicólogos, assistentes sociais, professores e técnicos de multimídia e se responsabilizou pelas oficinas.

No complexo da Maré os anos de 2009 e 2010 foram peculiares. Facções rivais do tráfico de drogas disputavam territórios para abrir novas frentes no mercado das drogas após implantação das primeiras Unidades de Polícia Pacificadora – UPP na cidade do Rio de Janeiro (RJ) firmavam pactos de não enfrentamento e alianças para compra e venda de armas, drogas e divisão de lucros.

O Complexo da Maré comportava em seu território à época, ações do Comando Vermelho - CV, Amigos dos Amigos – ADA, Terceiro Comando - TC e Milícia. Isso fez com que o Complexo vivenciasse em seu território os desentendimentos e conflitos inexistentes em outras favelas, onde atuava apenas uma facção. Relatos de cerca de 50 mortos em confrontos e, corrupção de policiais (acusados de alugar *caveirões* para traficantes), não foram confirmados pela Secretaria de Segurança Pública, embora denunciados por ONG locais e moradores.

No que diz respeito à execução, em Santa Luzia foram realizadas mais de 600 inscrições, com seleção de 150 jovens selecionados. Os coordenadores tentaram uma negociação com o Ministério da Justiça para aumentar o número de jovens atendidos. Como não foram atendidos, refinaram a seleção e o projeto foi iniciado com 128 jovens. Quanto à formatação, o projeto contou com 04 turmas, com 32 jovens cada, sendo 02 pela manhã e 02 à tarde. Os jovens passaram pelo Percurso Social Formativo com duração de 800 horas. As oficinas e seus respectivos conteúdos atendiam as prescrições do Ministério da Justiça.

Os jovens selecionados foram convidados a responder um questionário. Dos respondentes, 56,3% eram do sexo masculino e 43,7% são do sexo feminino, 33,9% tinha 16 anos, 28,8% 15 anos, 21,2% 17 anos, 10,2% 18 anos, 1,7% 19 anos, 1,7% 20 anos, 0,8% 21 anos e 0,8% 22 anos. Quanto à raça/etnia 57% deles se consideraram pardos, 20,2% negros, 14% brancos, 3,5% indígenas e de 5,5% orientais. 42,9% das famílias dos jovens do Protejo recebiam, em 2009, de 1 até 2 salários mínimos, 37,8% recebiam menos de 1 salário mínimo, 11,8% recebiam de 2 até 3 salários, 7,6 de 3 até 5 salários mínimos. 52,1% não possuíam Carteira de Trabalho e Previdência Social, 47,9% já tinham o documento. 74,8% não possuíam título de eleitor, 89% estavam frequentando e 10,1% já tinham frequentado a escola. 49,1% deles já trabalharam enquanto 50,9% deles nunca tinham trabalhado. 56,3% já tinham conhecimento básico de informática enquanto 43,7% deles não sabiam utilizar os princípios básicos da tecnologia. 48,3% dos jovens tomaram conhecimento do projeto por meio de amigos ou parentes, 29,3% foram informados através dos próprios técnicos do projeto, 12,1% foram informados pelos membros das entidades sociais parceiras, 7,8% tomaram conhecimento através da escola e apenas 1,7% através do rádio/televisão/jornais. 66% tiveram como principal motivação para participar do Protejo a busca por uma opção rumo ao trabalho. 52,8% das famílias dos jovens recebiam algum tipo de auxílio do governo, em 95,6% dos casos o benefício recebido era o Bolsa Família. 4,2% dos jovens estavam cumprindo algum tipo de medida socioeducativa quando do ingresso no projeto. 83,2% relataram já ter sofrido agressão verbal, 72,3% declararam ter sofrido agressão física. Com relação ao uso de drogas lícitas ou ilícitas, 81,5% dos jovens do Protejo tinham alguém próximo que tinha sido ou era viciado em algum tipo de droga. 57,1% dos jovens relataram já terem tido alguém próximo que foi assassinado. 68,9% dos jovens relataram ainda ter alguém próximo que já passou pelo sistema prisional. Dados da mesma natureza não estavam disponíveis para o delineamento do perfil do jovem participante do Protejo no Complexo da Maré.

2.10 A VISÃO DOS GESTORES SOBRE O PROTEJO

A semelhança do que ocorreu no Projeto Mulheres da Paz, os gestores do PROTEJO em Santa Luzia apontaram a falta de apoio político para o projeto. As instalações disponibilizadas pelo município eram precárias e a interlocução com a administração municipal era frágil. O projeto não era valorizado e existia um grande preconceito por parte de membros da administração municipal em relação ao projeto por conta do perfil da clientela. Desta forma, às dificuldades generalizadas de operação da máquina administrativa do município se somavam barreiras atitudinais de membros da administração pública.

“O Projeto em um ano mudou de lugar três vezes, a prefeitura não entrou com a contrapartida necessária, não bancou o espaço ideal, que era da prefeitura por problemas políticos. O primeiro local era uma casa alugada e alguns jovens não gostavam. O segundo local era um centro de merenda desativado, a proposta desde o início seria arrumar o centro para que o Protejo pudesse funcionar, o local era considerado ideal à medida em que não tinha bar nas redondezas, nem qualquer outra “distração” que pudesse tirar o foco dos jovens para o projeto. Além disto, se alguém chegasse usando drogas, ou vendendo seria facilmente avistado. Era uma área bem aberta.... A prefeitura demorou muito para comprar os equipamentos tais como computadores porque tinha que fazer licitação, os computadores demoraram a chegar. Como os computadores não tinham chegado, foram doados computadores antigos e o oficineiro de informática resolver dar aula de manutenção em um primeiro momento” (Gestor, Santa Luzia, 2013).

No Rio de Janeiro, foram utilizados basicamente, os espaços das associações comunitárias, parceiras de primeira hora do projeto. Dada à precariedade desses espaços foram necessários investimentos em reformas por parte da OSCIP executora. As dificuldades de gerenciar os recursos, considerados insuficientes para bancar as necessidades e contingências de execução que foram surgindo ao longo do projeto foram descritas por gestores das duas experiências. Os gestores do PROTEJO no Complexo da Maré exemplificaram relatando os problemas de infraestrutura dos locais onde eram administradas as oficinas, os quais apresentavam inúmeros problemas nas edificações como banheiros sem porta, má ventilação, pintura ruim etc. Relataram ainda situações nas quais o planejamento inicial se mostrava impossível de ser concretizado exigindo ajustes, que não eram aceitos ou só eram aceitos a partir de muito conflito com a administração no âmbito federal:

“A verba era insuficiente, foi escrito um ano antes, não puderam fazer migração de verba. O controle pode ser feito por um técnico em loco para saber o que estava acontecendo, se a verba estava sendo bem utilizada... O controle é tão excessivo, que engessa para algumas adaptações necessárias... Tem verba faltando em um lugar e sobrando em outro por causa do engessamento, tivermos que devolver verba, pela falta de mobilidade da verba. Não pode engessar o programa... “Nossa grande sacada foi ter batido de frente com Brasília” (Gestor, Santa Luzia, 2013).

“É...Aí o que aconteceu... Mas o nosso problema foi outro, o cara me questionou...Tinha lá no orçamento mil cartazes. A gente avaliou que a gente só precisava de 100, e fizemos só 100.Quando chegou lá na frente: “Aqui, por que você não fizeram 1000 cartazes?” A gente avaliou que 100 dava.”Mas estava na meta mil cartazes, e queremos uma justificativa do porque vocês não fizeram.”Entendemos que 10 cartazes foram necessários. Porra, tinha som... O que adiantava eu colocar mil? Pra você ver como a gestão lá é engessada: o cara invés de ficar feliz... Então cara, eu tive problema porque não fiz mil, mas

resolvi fazer cem. Tinha 20 Associações de Moradores, legal!, então eu dou 10 para cada associação.” (Gestor, Complexo da Maré, 2013)

“Não, não dava. A gente tinha que fazer assim: o banheiro está sem porta, a gente colocava uma porta e pedíamos a solicitação de rubrica...“Não pode”... Mas a gente já fez!... E aí vamos para a discussão, vamos para a discussão” (Gestor,Complexo da Maré, 2013)

Ainda na percepção dos gestores, outro problema a ser ressaltado diz respeito à falta de fluxo institucional entre a rede de proteção local, no sentido de atender as demandas apresentadas pelos jovens do Protejo.

“os apoios são pessoais e não institucionais... os apoios que o projeto conseguiu foram quase todos pessoais” falta de suporte institucional, isto é muito problemático. Os apoios têm de ser costurado, antes”. (Gestor, Santa Luzia, 2013)

“Eu lembro que o DCDC da Maré, a gente mandou um ofício e não tem resposta. Aí fomos... “tem que ver cara com a coordenação”. Onde é a coordenação? “A coordenação é lá no centro da cidade, na Guanizares”. Aí eu fui, quando eu chego: “ Gostaria de falar com o coordenador, o X , eu sou o A, não sei o que”... “Quero ver quem é esse A”...“A, pô, meu irmão. Esse ofício aqui é teu, pô, se você tivesse dito”. Pô maneiro, legal”. Mas não tinha que dizer cara. Não é para mim, não é uma festa pra minha filha que eu quero fazer: é um programa governamental, do governo do estado é parceiro tal, tal, etc. Aí legal e ele: O fulano, o A vai te dizer quantas salas ele precisa”... Já atropelou o coordenador. Aí ele ligou para o acara e: “O que ele quiser aí pode dá”. Poxa, não é isso, Entendeu”. (Gestor, Complexo da Maré, 2013)

Os gestores fizeram muitas críticas ainda ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que consideram pouco amigável e de difícil manuseio.

2.11 A VISÃO DOS JOVENS SOBRE O PROTEJO

Apesar de algumas dificuldades relatadas pelos jovens, por conta da estrutura precária, predominaram as avaliações positivas do projeto com destaque para a oportunidade de socialização com outros jovens, a dimensão lúdica de algumas atividades e os novos aprendizados.

“No início a casa era uma tremenda sacanagem com a gente, o dono da casa dava uma festa e deixava uma bagunça pra gente limpar, ele era um porco, aí aconteceu a mudança de casa para outra lá na Avenida Brasília, lá era melhor tinha mais espaço pra dançar Hip Hop e outras atividades e de novo mudamos para um centro de merenda escolar que estava desativado. A gente passeou, fomos em Santa Luzia conhecer as igrejas e, claro, a nossa História, fomos num convento e num teatro Histórico, fomos no Palácio das Artes mas tem uma parte que eu não pretendo comentar prefiro ficar só na memória” (Jovem Protejo, Santa Luzia, 2013).

“Depois que eu entrei no Protejo eu fiz novas amizades, não fiz inimizades mudei de casa, parei de fazer coisas erradas que eu fazia e prefiro nem comentar foi melhor pra mim e acho que para minhas amizades também ocupei muito o meu tempo, pois só ficava na rua, não fico mais e é isso mesmo pra mim foi melhor. Eu depois que entrei no Protejo só fiz amizades e aprendi algumas coisas que vou levar comigo, para que seja de exemplo na minha vida, depois que acabar só vou ter boas lembranças e saudades”. (Jovem Protejo,Santa Luzia 2013)

“Gostei mais das amizades e do ensino que lá teve. Que assim, hoje em dia, tá difícil ter um curso desse e ainda mais como auxílio que estava dando. Hoje em dia está difícil arrumar emprego. O curso vai ajudar muito”. (Jovem PROTEJO, Complexo da Maré, 2013)

Quando questionados sobre os objetivos do projeto, alguns jovens relataram não se lembrar e outros admitiram nunca ter sabido com exatidão quais eram os objetivos. Nas respostas obtidas chama atenção a ênfase dada às dimensões de formação para a vida profissional e de oferecer uma ocupação que os tirasse das ruas e os libertasse dos “vícios” e más práticas.

“Assim, o objetivo dele que eu vi assim era tirar a gente da rua, mostrar que a gente pode fazer mais atividades, entende?! Isso que eu achei que ele passou pra mim”. (Jovem Protejo, Santa Luzia 2013)

“O objetivo do protejo era reunir pessoas, eu digo assim pessoas carentes, tirar os jovens que, vou dizer assim, tinham vícios, que não tinha conhecimento de muita coisa entendeu, então eles queriam tirar esses jovens da rua entendeu, fazendo com que os jovens interagissem entre eles, era esse o objetivo do projeto”. (Jovem PROTEJO, Complexo da Maré, 2013)

No que diz respeito à percepção dos jovens em relação aos cursos, instrutores e coordenadores, nos dois locais ocorreram problemas pontuais na relação com técnicos, rapidamente resolvidos pelas coordenações, por meio da substituição dos profissionais. Os docentes/instrutores foram considerados os pontos fortes do projeto, pela capacidade de interação, conhecimento e respeito pelos jovens. As dimensões socializantes e a oportunidade de fazer novas amizades foram citadas por vários participantes como ponto alto, assim como a agregação de conhecimentos importantes para o acesso ao mercado de trabalho.

No que diz respeito à percepção dos jovens em relação aos cursos, instrutores e coordenadores, nos dois locais ocorreram problemas pontuais na relação com técnicos, rapidamente resolvidos pelas coordenações, por meio da substituição dos profissionais. Os docentes/instrutores foram considerados os pontos fortes do projeto, pela capacidade de interação, conhecimento e respeito pelos jovens. As dimensões socializantes e a oportunidade de fazer novas amizades foram citadas por vários participantes como ponto alto, assim como a agregação de conhecimentos importantes para o acesso ao mercado de trabalho.

Os jovens não percebiam grandes modificações em suas vidas decorrentes da participação no Protejo. Um pequeno número apontou ganhos no âmbito subjetivo, tais como responsabilidade e “juízo”.

“Modificação assim não trouxe, não. Mas intelectualmente a gente cresce sim. Com o que eles davam lá, davam aulas boas pra gente. Por exemplo, que eu me lembro, e não tiro da cabeça também, foi... a gente fazia aula de teatros lá, de oficina e passavam vídeos... por exemplo, explicando... por exemplo, tem uma árvore que chama Macumba aí explicava esse processo todo que algumas pessoas acham o que é a macumba, não sabe o que é a macumba, se a macumba é uma religião, se é uma árvore, entendeu?! Isso eu me lembro”. (Jovem Protejo, Santa Luzia 2013).

A inserção no mercado de trabalho e, a preparação para esta inserção, aparece de forma latente ou explícita como uma grande demanda dos jovens.

Na concepção de alguns jovens o Protejo não propiciou nenhuma forma de qualificação para o mercado de trabalho. No entanto, para outros, algumas atividades os prepararam, mesmo que de forma inicial, para possíveis situações a serem vivenciadas, conforme os relatos a seguir:

“Não, na verdade assim, não... porque não tinha assim uma matéria específica, entendeu?!... era tipo, a gente ia mesmo pra se divertir... o crescimento intelectual nosso era mais cultural assim, sabe?! Não tinham muito para o que o mercado de trabalho pede hoje em dia, não”. (Jovem Protejo, Santa Luzia, 2013)

“Com certeza, claro que sim eu tenho o certificado do Projeto, eu sempre coloco no meu currículo, eu aprendi a mexer com informática básica”. (Jovem Protejo, Santa Luzia, 2013)

2.12 A VISÃO DOS TÉCNICOS

A maior parte dos técnicos expressou opiniões positivas sobre o projeto, relataram considerar que os jovens participantes atendiam aos critérios de inclusão definidos, elogiaram as coordenações dos projetos. Nenhum dos profissionais entrevistados conseguiu recuperar com detalhes o processo de constituição do percurso formativo, fato atribuído ao lapso de tempo entre a realização do projeto e a entrevista. Os técnicos questionaram bastante a descontinuidade da iniciativa que, avaliaram positivamente e, relataram ser questionados por egressos e seus familiares sobre o retorno do Protejo a comunidade da Maré. Com relação aos pontos altos, os técnicos destacaram o fato de o projeto ter sido desenvolvido na comunidade e os seminários realizados em território neutro, o que permitiu a integração de jovens oriundos de favelas diferentes.

“Olha, o ponto forte do projeto foi realmente levá-los (os jovens) a se interessar pelo trabalho, porque através do trabalho eles aprenderam que ali eles teriam como começar a trabalhar, ter o primeiro emprego deles”. (Técnica Complexo da Maré, 2013)

“As principais realizações foram na comunidade, o poder juntar essas pessoas que não podiam atravessar a rua, num local meio neutro. Eles faziam as atividades depois iam se apresentar em outro lugar e aí todos eles se reuniam e ficam bem”. (Técnico Complexo da Maré, 2013)

Com relação aos pontos frágeis, os técnicos apontaram a insegurança e conflitos no território, dificultando o acesso dos jovens de algumas áreas e o desconforto de algumas instalações e as dificuldades de apoio das outras instituições.

“Olha, um ponto frágil?...Eu acho que realmente era o local, porque tinha que ser na comunidade e nem sempre eles podiam chegar... Aonde eu estava era o melhor lugar, porque não acontecia muito, mas em outros lugares da Maré foi difícil....Assim, tem lugar na Maré que a sala de aula ele era de um lado, a outra na esquina, o que não podiam atravessar, não podiam passar de um lado para o outro porque é perigosíssimo”. (Técnica, Complexo da Maré, 2013)

“Na implementação do projeto. Teve essa coisa da área. Eu me lembro que chegou um determinado momento que estava tudo certo (a localização das salas de aula e tudo) e teve uma guerra de tráfico que dividiu um polo, que teve que mudar porque são várias facções criminosas e isso lá complicava bastante”.(Técnico Complexo da Maré, 2013, 2013)

“dificuldades para colocar os jovens de volta para as escolas, a escola tem muita dificuldade para lidar com os alunos que não tem os critérios pedidos pela escola. Os gestores escutaram muito ‘não quero bandido na minha escola’. (Técnico Santa Luzia, 2013)

Um dos pontos que apareceu espontaneamente na fala dos técnicos, diz respeito à importância do professor/técnico. Sua habilidade em interagir, sua postura compreensiva e empática aos jovens de periferia, sua sensibilidade para entender a realidade local e se despir de preconceitos, pareceu a todos importante para o sucesso do projeto, sendo a confiança dos jovens nos docentes fundamental para garantir a adesão dos primeiros à proposta.

“Isso, eu acho, o que eu aprendi com todas as versões do Protejo é que quem está lá dentro de sala é o mais importante, porque é de fato quem vai atrair o menino pro dia seguinte, ou afastar de vez. A gente teve um problema numa sala lá na Maré com isso: uma professora que ficou nervosa, se alterou, enfim, discutiu com uma menina; nada demais, mas que a turma inteira ficou: ‘Ai que absurdo, não sei o que’... não queriam voltar e tal, e conseguimos intervir lá, mas foi complicado”. (Técnica Complexo da Maré, 2013)

2.13 A VISÃO DOS PARCEIROS DO PROTEJO

Os principais parceiros do PROTEJO no Complexo da Maré foram as associações comunitárias, uma vez que a rede de proteção é fraca e desarticulada no local. Todas as associações relataram contatos superficiais com os gestores do Protejo, assim como um entendimento, também superficial, dos seus objetivos.

“colocar... ensinar cidadania, pacificador... esse tipo de coisa”. (Parceiro Complexo da Maré, 2013)

“O objetivo é melhorar as condições na área de educação daquele jovem. Melhorar, dar uma oportunidade. Alguns jovens estão um pouco atrasados. Saíram da escola por outros motivos aí. Dar uma oportunidade dele resgatar esse tempo perdido”. (Parceiro Complexo da Maré, 2013)

A relação do projeto com as associações praticamente se resumiu a cessão do espaço físico. Esta superficialidade também teria constituído um ponto fraco do projeto para alguns, assim como, a descontinuidade das ações. Muitos se sentiram frustrados com a parceria, pois tinham expectativa de mais investimentos, por parte do *Viva Comunidade* no espaço das associações.

Em Santa Luzia, as parcerias foram também frágeis e ocorreram basicamente com o Conselho Tutelar e o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), cujos técnicos entrevistados conheciam pouco das ações executadas pelos projetos.

“Eu acho que o programa precisa de tempo para estabilizar, né?! Mas eu acho que ele já teve uma repercussão... a continuidade é a melhor coisa para se... experienciar mesmo os frutos, os retornos de um investimento. Eu que pouco dessas questões que tive retorno, vi que foi uma situação de muita ajuda a comunidade... Pelo que eu pude ouvir nas reuniões do conselho, das reuniões das questões de rede, porque a gente tinha reunião de rede também... então sempre percebi que era mais uma ação de intervenção muito importante”. (Técnico Conselho Tutelar, Santa Luzia, 2013)

O ponto forte do projeto para os parceiros foi a agregação de conhecimento para os jovens. Nenhum dos parceiros, líderes das associações comunitárias da Maré visualizou redução na violência local que possa atribuir às ações do projeto ou, o surgimento de outras iniciativas a partir deste. Segundo essas lideranças, o projeto foi executado durante pouco tempo e é pouco conhecido da comunidade, onde não foi muito divulgado, excetuando-se nas fases de seleção dos jovens. Esses parceiros queixaram-se ainda da falta de retorno do Viva Comunidade quanto aos resultados da iniciativa e do fato de ficarem sabendo do andamento e dos acontecimentos do Protejo por meio dos jovens participantes. Todos os parceiros sugeriram maior interação com as associações no caso de uma segunda edição do Protejo na comunidade.

“O ponto forte foi essa parte que eles eram leigos, foi sobre cidadania, entendeu, nunca tiveram alguém para explicar... um cidadão, forma de agir, pensar, forma de ter uma boa índole né”. (Parceiro, Complexo da Maré, 2013)

“Ponto fraco, é que teve muito pouco diálogo com a associação. Por isso que eu não sei nem porque... na verdade eu cedi o espaço e quem comentava qualquer coisa eram os jovens, porque os dirigentes.” (Parceiro, Complexo da Maré, 2013).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS PROJETOS AVALIADOS

Os projetos enfrentaram desafios parecidos no que diz respeito à implementação. Em Santa Luzia e Contagem, as prefeituras municipais se candidataram aos editais de seleção da SENASP, foram contempladas com os recursos, mas de fato, depositaram pouca energia e liderança institucional na execução. A falta de participação de quadros da burocracia municipal com autoridade e liderança na gestão dos projetos, minou qualquer possibilidade de articulação do Protejo e do Mulheres da Paz com as outras políticas sociais. Esta articulação é imprescindível para tornar realidade o acesso dos jovens às ações de saúde, assistência social, educação etc., identificadas pelas Mulheres da Paz ou por técnicos e coordenadores do Protejo e por intermédio deles demandadas. No Complexo da Maré o problema também parece ter ocorrido, tendo sido inclusive apontado pela Controladoria Geral da União (CGU, 2011) que em relatório questionou a não apresentação de evidências do encaminhamento de jovens para a rede de proteção, o que segundo os gestores de fato ocorreu, mas sem resultados efetivos.

O fracasso dos projetos em realizar essas ações constituiu uma fonte de frustração e perda de legitimidade, principalmente para as Mulheres da Paz e, de frustração para os jovens envolvidos em Minas Gerais.

Esta mesma falta de articulação intersetorial fez com que a Polícia Militar não reconhecesse os projetos e os desconsiderasse como parceiros na prevenção da violência e criminalidade. Vários foram os relatos de Mulheres da Paz ou, de jovens usuários dos projetos, de intimidação injustificada pela Polícia Militar, principalmente em Santa Luzia e Contagem (Minas Gerais). No Complexo da Maré não identificamos este tipo de situação. Registre-se, contudo, que em Minas Gerais a Polícia Militar tem presença cotidiana nos territórios onde os projetos foram executados. No complexo da Maré no Rio de Janeiro (RJ) a impressão dos pesquisadores é que a presença da polícia se faz mais por incursões, ou seja, entradas pontuais no Complexo. Desta forma, as forças policiais

não têm conhecimento detalhado das iniciativas em curso no território ou conhecem os participantes.

As organizações e lideranças criminosas que atuam nos territórios intimidaram ações das Mulheres da Paz em Santa Luzia e Contagem, de forma mais intensa nesta última cidade. No Rio de Janeiro as dificuldades criadas pelas organizações criminosas à oferta de ações do Protejo se fez de forma indireta, devido às dificuldades criadas para circulação dos jovens no território, mas não eram dirigidas especificamente aos instrutores ou jovens participantes.

Outro traço comum nas três experiências avaliadas foi a dificuldade com os recursos financeiros, mal dimensionados para cobrir as despesas e de difícil gestão no que toca a burocracia para troca de rubricas, quando necessário. Esta situação foi mais dramática no caso dos municípios de Santa Luzia e Contagem, onde o despreparo e baixo nível de profissionalismo das burocracias municipais tornavam o difícil quase impossível. Ainda que com dificuldades, a OSCIP *Viva Comunidade*, aparentemente, teve mais agilidade para contornar esta dificuldade.

As dificuldades orçamentárias/financeiras resultaram em contratações precárias e mal remuneradas de técnicos e coordenadores o que conspira contra a qualidade das ações, resultando em baixa adesão desses profissionais e absenteísmo, com possível exceção do caso do Rio de Janeiro, onde os docentes/oficineiros tinham perfil mais vocacionado para este tipo de atividade. Cabe ressaltar que o trabalho em aglomerados e favelas violentas com jovens em situação de vulnerabilidade exige, pelas dificuldades de acesso, segurança, perfil da clientela, e os estigmas vastamente disseminados contra esta população, habilidades e competências de comunicação específicas e convicção militante do profissional, principalmente, quando mal remunerado. Agregue-se que a natureza temporária dos projetos, com prazo curtíssimo de duração (10 meses) e com perspectivas incertas de continuidade, dificulta o engajamento dos técnicos que os encaram como uma atividade complementar de renda. Identificar e contratar profissionais vocacionados para este tipo de trabalho constituiu um dos acertos do *Viva Comunidade* no Complexo da Maré.

Chama atenção ainda a baixa disposição e falta de agilidade dos governos municipais em alocar recursos do orçamento próprio para “*vitaminar*” os projetos, resultando em dificuldades de obter instalações adequadas, conseguir estrutura mínima como mobiliário, linha telefônica, transporte quando necessário, divulgação etc. e disponibilidade de servidores para apoio às atividades.

No caso da implementação do PROTEJO pela *Viva Comunidade*, a OSCIP também enfrentou problemas de acesso a espaços adequados em instituições parceiras (associações comunitárias) e junto às instituições públicas.

Foi ainda observado nas duas áreas onde o PROTEJO foi implementado frustração dos jovens (maior em Santa Luzia) com o fato da formação oferecida, ter conferido poucas habilidades e competências para a inclusão no mercado de trabalho, o que constitui a maior demanda desta clientela.

Por fim, qual o impacto dos projetos sobre a redução da violência e criminalidade nos territórios atendidos? O desenho de pesquisa executado não tem força para responder esta questão, mas a percepção dos atores envolvidos e entrevistados é de que tanto o projeto Mulheres da Paz quanto o Protejo em Minas Gerais e Rio de Janeiro não alteraram o cenário de violência e criminalidade nos territórios onde foram implementados, ainda que tenham gerado resultados positivos no que diz respeito ao empoderamento das mulheres que participaram do Mulheres da Paz (muitas consolidaram suas lideranças nos territórios) e, tenham agregado para os jovens participantes do Protejo conhecimentos.

No caso do município de Santa Luzia, os atores entrevistados não apontaram evidências de que a implementação concomitante dos dois projetos tenha trazido algum tipo de potencialização mútua. De fato, o Protejo começou antes do Mulheres da Paz e a articulação entre os dois projetos foi pequena a despeito da superposição de jovens atendidos.

Chamou ainda atenção dos pesquisadores o pouco apreço pela memória das instituições e pela guarda documental do Estado. Excetuando documentos de natureza contábil e fiscal, os municípios que executaram os projetos preservaram poucos documentos gerenciais que nos permitissem a reconstituição da execução, evidências de encaminhamentos para a rede parceira, prontuários de acompanhamento dos jovens (se é que existiram), atas de reuniões etc. Em Minas Gerais, os informantes relataram que esses documentos ou não existiam, ou foram extraviados. No caso do Rio de Janeiro, foi afirmado que os documentos existiam, mas não chegaram de fato a ser disponibilizados para os pesquisadores.

BIBLIOGRAFIA

BATISTA, L.E.; ESCUDER M.M.L.; PEREIRA J.C.R. The color of death: causes of death according to race in the state of São Paulo, 1999 to 2001. **Revista Saúde Pública**, v.38, n.5: 630-636, 2004.

BARDIN L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Lei Nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1o, 4o e 5o da Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.746.htm

CLAVES- CENTRO LATINO AMERICANO DE ESTUDOS DE VIOLÊNCIA E SAÚDE JORGE CARELI. **Avaliação do Projeto Luta pela Paz Maré – Rio de Janeiro, 2006**, 150p. Disponível em: <http://www.fightforpeace.net/wp-content/uploads/2012/06/claves.pdf>. Acessado em 15/09/2013

COHEN E.; FRANCO R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2002

CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, **Relatório de Demanda Especial. N° 00190.009683/2011-31 - Ministério a Justiça**, 464p., 2011. Disponível em: http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5728_%20Termos%20de%20Parceria%20-%20MJ.pdf. Acessado dia 15/09/2013

CRISP. **Atualização do Diagnóstico Qualitativo das Condições Sócio-Econômicas e Padrões de Criminalidade do Palmital/ Santa Luzia**. Belo Horizonte, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais 2006**. Minas Gerais, 2010.

MELLO R. **Relatório Descritivo do Projeto PROTEJO no Complexo da Maré**, Rio de Janeiro - RJ, 2009/2010. 46p., 2010

MOLYNEUX, M. Mothers at the Service of the new poverty agenda: progress/opportunities, Mexico's Conditional Transfer Program. **Social Politics and Administration**, 40/4, p. 429-40, 2006.

OLIVEIRA J.; PEREIRA N.; CAMARANO A.; BAENINGER R.; **Evolução e Características da População Jovem no Brasil**. In: Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD, 1998.

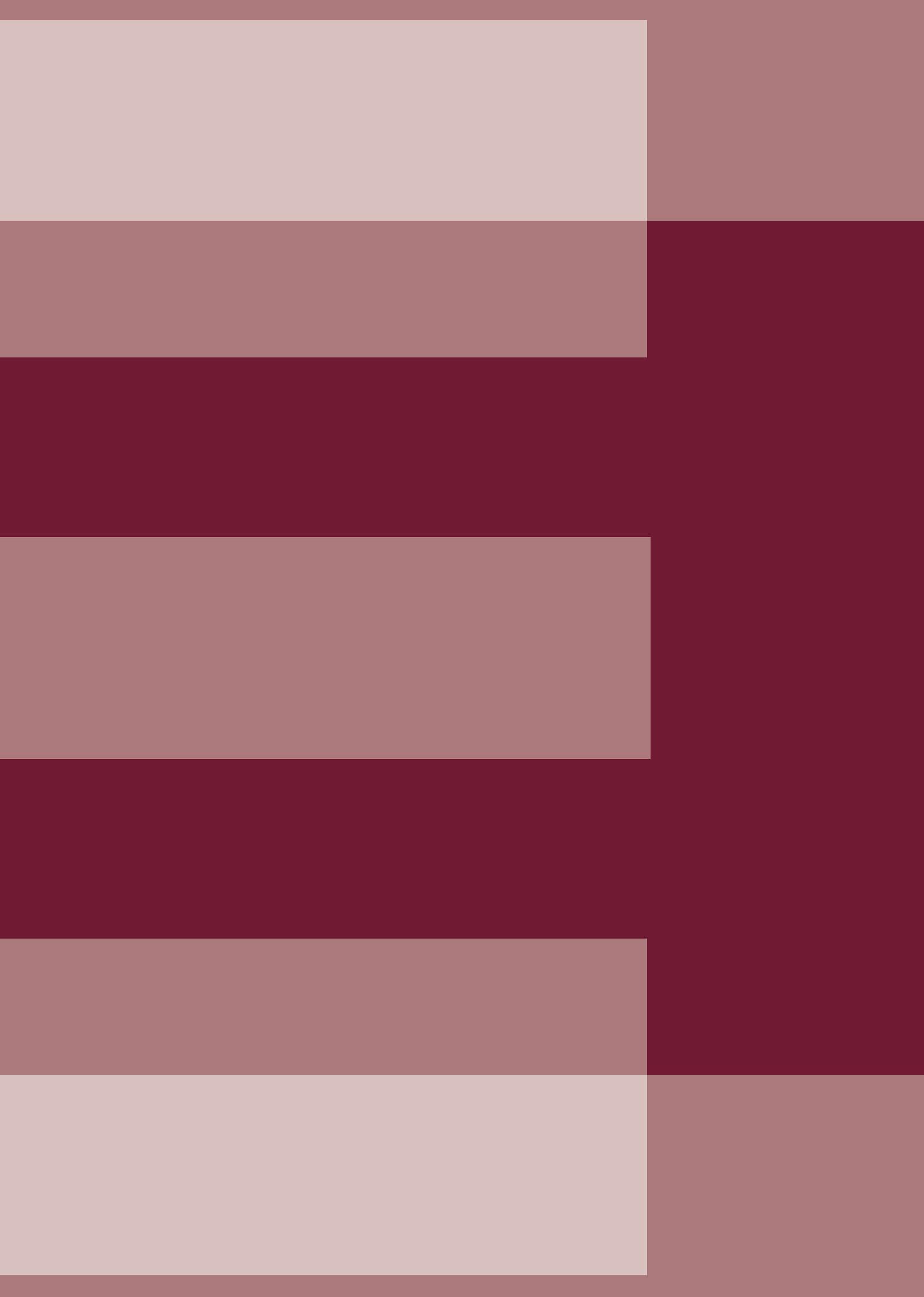
REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARÉ, OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS, **Guia de Ruas Maré**, 2012. 136p. Disponível em: http://redesdamare.org.br/wp-content/uploads/2012/10/GuiaMare_Web.pdf. Acesso em 15/01/2013

SILVA, C. **Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras**. São Paulo: Summus, 2003.

SOARES L.E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estud. Av.** 21(61): 77-97, 2007.

SORJ B.; FONTES A. Políticas públicas e a articulação entre trabalho e família: comparações interregionais. **Interseções**, v.2, p. 267-285, 2007.

WASELFISZJ.J. Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros, 2008. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/brazil/documents/mapaviolencia.pdf>. Acesso em : 15/09/201



5

PROTEJO E MULHERES DA PAZ: EXPERIÊNCIA DE AÇÃO PREVENTIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA (*)

Francisco Horácio da Silva Frota¹; Maria Helena de Paula Frota²;
Maria Andrea Luz da Silva³; Jose Arima Rocha⁴ e Lúcia Maria Bertini⁵

RESUMO

Este artigo discute os projetos PROTEJO e Mulheres da Paz com suporte em dados da avaliação desenvolvida pelos autores para atender uma demanda do SENASP/ PNUD. O texto procura identificar a contribuição destes no combate à violência, com vistas à consolidação de um Território de Paz. O estudo analisou o desenvolvimento das ações dos referidos projetos e suas contribuições com suporte nas falas dos diversos atores envolvidos nas experiências. Os dados foram coletados em uma cidade que somente executou o PROTEJO, noutra que só teve o Mulheres da Paz e a última que teve as duas experiências. Os dados coletados na avaliação estão trazidos de forma sintética para subsidiar uma reflexão sobre os aspectos positivos e negativos de tal experiência, a importância da continuidade desta e a necessidade de correção de rumo como proposta de ação preventiva. Em síntese, mostra a possibilidade de uma política de prevenção na área da segurança, apontando como o Ministério da Justiça está no caminho certo.

Palavras - chaves: Segurança Pública. Prevenção. PROTEJO. Mulheres da Paz.

ABSTRACT

This article discusses the projects PROTEJO and Mulheres da Paz based on data obtained in an assessment conducted by the authors in order to meet a demand of SENASP/PNUD. The text aims to identify the contribution of these projects to combat violence with a view to consolidating a Territory for Peace. The study assessed the development of the actions of these projects and their contributions analyzing the discourses of the various actors involved in the experiments. The data were collected in three cities: one that only carried out PROTEJO; another that only carried out Mulheres da Paz; and a last one that carried out both experiences. The data collected in the assessment are presented in a synthetic way to subsidize a reflection on the positive and negative aspects of such experience, the importance of its continuity and the need for course correction as a proposal for preventive action. In summary, it shows the possibility of a prevention policy in the field of security by pointing out that the Ministry of Justice is on the right track.

keywords: Public safety. Prevention. PROTEJO. Mulheres da Paz.

1 Francisco Horácio da Silva Frota – sociólogo, dr. em Sociologia e professor da Universidade Estadual do Ceara UECE;

2 Maria Helena de Paula Frota – assistente social, dra. em Sociologia e professora da UECE;

3 Maria Andrea Luz da Silva – socióloga, doutoranda em Democracia do Sec. XXI e pesquisadora da UECE;

4 Jose Arima Rocha Brito – advogado, mestre em Políticas Públicas e ex-coordenador da Gestão Integrada em Segurança Pública de Fortaleza;

5 Lucia Maria Bertini – psicóloga, mestranda em Políticas Públicas e consultora na área de Segurança Pública.

(*) Participantes da Pesquisa: Francisco Horácio da Silva Frota (Coordenador), Maria Helena de Paula Frota, Maria Andrea Luz da Silva, Jose Arimá Rocha Brito, Lúcia Maria Bertini, Hayeska Costa Barroso, Vivian Matias dos Santos, Ana Carolina de Pula Frota, Gilda Maria Oliveira de Aquino.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é refletir sobre o estabelecimento de políticas públicas, Política Nacional de Segurança Pública e novas formas de combate à violência. Esse fenômeno se faz presente em todas as sociedades e das mais diversas formas. Com efeito, o estudo pretende comentar os resultados de um processo avaliativo do projeto Proteção dos Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO e Mulheres da Paz como uma das propostas de ação preventiva no combate à violência e com vistas à transformação de territórios e áreas conflagradas de municípios brasileiros em áreas pacificadas.

No caso brasileiro, a relação da violência, tanto com a desigualdade do País quanto com as suas dificuldades nas relações sociais cotidianas, obriga a se pensar no fenômeno histórico de sua formação. O contexto atual da sociedade e seus nexos na inserção de um mundo globalizado representam o ápice de um processo que começou com o descobrimento da América e a implantação do capitalismo colonial/moderno como um novo padrão de poder mundial. (FROTA, 2012, pg. 103). A sua virulência é de natureza estrutural e confere atualidade nos índices de criminalidade desafiadores de solução política e na especificidade do envolvimento e “vitimização” da juventude pobre do País.

A título de exemplo, podem ser citados dados alarmantes do Mapa da Violência de 2013:

- A taxa de homicídios da população total, que em 1996 – últimos dados desse primeiro mapa - era de 24,8 por 100mil habitantes, cresceu para 27,1 em 2011;
- A taxa de homicídios juvenis, que era de 42,4 por 100mil jovens foi para 53,4;
- A taxa total de mortes em acidentes de transporte que em 1996 era de 22,6 por 100mil habitantes cresceu para 23,2. A dos jovens, de 24,7 para 27,7;
- Também os suicídios passaram de 4,3 para 5,1 na população total e entre os jovens, de 4,9 para 5,1. (WAISELFIS, 2013, pg. 6)

A abordagem da temática no contexto das políticas públicas se faz com base no entendimento de que uma administração pública democrática deve considerar sua função de atender a sociedade como um todo, pautando suas ações pela incorporação de grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

As experiências desenvolvidas no campo da segurança pública possuem bases e formulações distintas. A redução dos índices criminais está sendo buscada no contexto da prevenção, especificamente redimensionando o papel dos municípios na segurança e associando a esse fenômeno a manutenção de programas de geração de renda, emprego, moradias, educação, cursos profissionalizantes, lazer, cultura e de outros tantos aspectos capazes de propiciar um clima social com menor grau de conflito.

Os comentários a respeito do processo avaliativo de dois projetos executados como parte de uma política geral de prevenção tomam por base a necessidade de aprimorar a constituição de uma política de Estado (União, Estados e Municípios) para segurança pública e superar o longo tempo no qual predominaram as políticas dissociadas da realidade ou sem política nenhuma.

2. SEGURANÇA PÚBLICA E PREVENÇÃO

A expressão segurança pública passou a ser tratada como ação de Estado e política pública, efetivamente, com o regime militar implantado com o golpe militar de 1964. Antes, a regra era entender as ações como sendo de natureza policial. Três momentos expressam diferentes concepções e ações de Estado no campo da segurança pública, o período do próprio regime castrense, que durou de 1964 a 1985, a fase da redemocratização, entre 1985 e 2000, e a quadra que abrange o final do governo Fernando Henrique Cardoso e o do Governo Lula, de 2000 a 2010.

Com o advento do regime militar, inicia-se a elaboração da política de segurança nacional (doutrina de segurança nacional). Esta vai permear toda a concepção de política de segurança do período de exceção e deixar resquícios para as gerações futuras, o que justifica, ainda hoje, oposições e resistências acadêmicas ao tema da segurança pública.

O autoritarismo, característico deste ciclo, conjugou-se com práticas clientelistas e patrimonialistas – que remontam à formação social e política nacional – na conformação de um sistema político de segurança claramente a serviço de determinadas classes sociais, com o aval da legalidade dada por parte do Estado. Tal situação perdurou mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 (SOUZA, 2011, pg. 1).

Após a ditadura militar, como se não bastasse toda uma ordem político-institucional e cultural geradora da exclusão e do afastamento de grandes parcelas da população dos direitos de cidadania, foi acentuado o esfacelamento de uma cultura democrática em elaboração, ao enfatizar o controle do Estado em relação às chamadas “classes perigosas”. Em boa medida, nos Governos Sarney, Collor e Itamar Franco, o conceito da “doutrina de segurança nacional” criado durante a ditadura continuou vigorando na estrutura dos sistemas estaduais e federal de segurança. Até bem pouco tempo, o modelo e as ações de segurança pública limitavam-se à contenção social, com amparo no preceito de que “lei e ordem” públicas derivariam no uso da força, das armas e das ações policiais pela exclusiva via da repressão. Em síntese, segurança como “coisa de polícia”. (SOUZA, 2011, pg. 1).

Pode ser observado, ao se fazer um percurso pelos governos de Sarney, Collor e Itamar Franco, que estes governos, em face de suas características conservadoras, vinculados com o *status quo* dominante e por serem formados pelos setores políticos mais conservadores, não acrescentaram nada relevante ao cenário das políticas de segurança, a não ser as garantias formais das liberdades políticas, que permitiram avançar o debate dentro das instituições policiais, e na sociedade civil, acerca de qual é o papel das polícias, da necessidade do controle social sobre estas instituições e início de uma aproximação entre os movimentos sociais e de direitos humanos com as universidades para constituição de uma literatura sobre segurança pública.

Foi somente no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que se criaram os primeiros instrumentos de promoção de ações nacionais no campo da segurança - a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, em 1995, e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000. O FNSP, inicialmente, ficou um pouco limitado à cultura de compra de armas e viaturas, iniciou o financiamento federal para formação

de agentes de segurança pública por parte do Ministério da Justiça e os primeiros investimentos municipais, o que constituiu fato novo também relevante em face de até então o município ser invisível aos olhos da União no tocante à segurança pública.

No segundo mandato de FHC, em junho de 2000, foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), composto de 124 programas e ações que visavam a combater o tráfico de drogas, o crime organizado, criar uma cultura de desarmamento e controle de armas, proteção a testemunhas, melhoramento do sistema penitenciário, reforma das leis penais, entre outros objetivos. Mesmo sendo deveres nobres, os objetivos do plano, em sua maioria, ficaram apenas na intenção inicial, principalmente pela ausência de uma cultura de relação intersetorial das instituições e entes federados.

No governo Lula, o “Projeto Segurança Pública para o Brasil” estabeleceu no cenário das políticas de segurança um debate programático em torno do papel da União em face da condução de uma política nacional nesta área. Apesar de o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) ter sido criado no governo FHC, foi sob a Presidência de Lula, já no segundo mandato, que se instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com a implementação de programas determinantes na atual Política Nacional de Segurança Pública.

O SUSP foi criado pelo Ministério da Justiça para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, à época totalmente dispersas. Tal articulação não objetiva ferir a autonomia dos estados ou das polícias. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que fazem parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades. Servem de modelo para o SUSP as experiências de missões especiais e forças-tarefa, em que órgãos diferentes trabalham integrados, com pessoal qualificado, objetivos, metas e metodologia bem definidos. (BRASIL, 2006, pg. 2).

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI foi fruto do aprendizado e do debate intenso sobre ações e crises na segurança pública, destinando-se a prevenção, controle e repressão da criminalidade, tendo como proposta a atuação nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, além da articulação das ações de segurança com políticas sociais por meio da integração da União com estados e municípios. A proposta traz, em patamares iguais, agentes de segurança pública, gestores, militantes de direitos humanos e universidade, causando uma sadia aproximação e quebrando paradigmas preconceituosos e conservadores. O distanciamento de tais segmentos já não se sustentava em face da gritante e urgente necessidade de uma formulação e aplicação de uma política comum para diminuir os elevados índices de violência e criminalidade.

O PRONASCI inaugura um diferente paradigma de segurança pública, pautado em duas grandes inovações: articulação entre ações de segurança com ações de naturezas sociais e preventivas, atuando nas raízes socioculturais da violência e criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada: fomento de uma agenda federativa compartilhada, com o envolvimento de todos os entes, acrescentando ao papel basilar dos estados o Governo Federal, com indução de políticas e financiamento, e os municípios, com papel ativo nas ações de prevenção. (BRASIL, 2009, pg7).

3. TERRITORIO DE PAZ E CIDADANIA

Pensando em uma política de prevenção, foram criados os Territórios de Paz no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI, mediante a Lei nº 11.530/2007, em conjunto com a proposição de projetos prioritários e de um grande conjunto de ações realizadas territorialmente. Embora caracterizados como projeto em alguns momentos, os Territórios se propõem ser o *locus* de realização concentrada dos projetos desenvolvidos por parte das instituições cooperadas.

Essa é uma forma de o PRONASCI transformar territórios e áreas conflagradas de violência e criminalidade em Territórios de Paz; ação voltada para o cuidado com preocupação de uma intervenção intersetorial e integrada dos três níveis federativos e de ações de repressão e prevenção, dentro da nova perspectiva de segurança cidadã.

A lei de criação do PRONASCI estabelece um foco territorial, no conjunto de focos prioritários de projetos e ações⁶, caracterizado como “regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos”. Especifica, desta forma, a delimitação de áreas geográficas a serem abrangidas pelo Programa, em que deverão atuar os Agentes Comunitários e as Mulheres da Paz e onde residam os jovens do Protejo e, seus projetos prioritários, com destaque para as ações de pacificação territorial pelos policiais e a mobilização e atenção às comunidades de residência.

Os mais de cem projetos caracterizados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, definidos em conjunto pelos municípios e estados interessados - oferecidos como um cardápio para execução no Território de Paz - objetivam qualificar a ação preventiva, a urbanização e os projetos sociais para atendimento às populações mais vulneráveis, buscando enfrentar a criminalidade e a violência nas suas raízes sociais e culturais, reestruturando o sistema penitenciário e combatendo a corrupção policial, envolvendo a comunidade na prevenção. O mérito de tal metodologia deverá ser de garantir a integração da polícia com a comunidade, das políticas públicas entre si e a realização de um pacto federativo envolvendo os poderes Executivo e Judiciário.

Assim, constituem-se os Territórios de Paz em importante estratégia de execução do PRONASCI, apontando a sua realização com suporte em índices de violência e criminalidade em determinados bairros e comunidades, caracterizados como de “descoesão social”. Esta concepção orienta a criação dos Espaços Urbanos Seguros, dando prosseguimento a uma série de avanços discutidos que aparecem nas principais iniciativas internacionais e na América Latina para fazer frente à violência.

Já de muito tempo se destacam as reflexões relacionadas com o ambiente e o espaço, associadas ao comportamento humano. Foucault (2008), analisando a mudança da sociedade disciplinar para a sociedade de controle, aponta que as intervenções urbanas detêm estratégias de segurança e examinam os mecanismos de vigilância e controle de câmeras e outras tecnologias de informação, condicionando os corpos. Da mesma forma, estudos de Wacquant (2008) analisam o controle sobre guetos e bolsões de pobreza geradores de riscos à segurança.

⁶ Foco etário (jovens entre 15 e 24 anos), social (em situação de risco, egressos do sistema prisional e famílias expostas à violência urbana) e territorial.

Reavendo-se as origens do Território de Paz na configuração original do PRONASCI, identifica-se o ano de 2003, em que foi constituída uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na implementação do Projeto Segurança Cidadã, a fim de reduzir a violência no Brasil. Neste, já se esboça a necessidade de andar por “espaços urbanos seguros”. O PRONASCI integra-se a este projeto em 2007, muito próximo das experiências de cidades latino-americanas, particularmente a colombiana, conhecida por implementar equipamentos culturais e obter forte adesão da participação comunitária em espaços delimitados e qualificados no entorno.

Estudos acadêmicos sobre espaço e segurança ajuntam consistência a estas análises e identificam relação imediata entre aspectos urbanísticos e a incidência de crimes, elementos valorizados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENAD, quando prevê o PRONASCI e seus Territórios de Paz, apesar destes não estarem previstos especificamente no Plano Plurianual da época (PPA 2008-2011), tampouco na legislação que regulamenta o Programa (SOUZA; COMPANS, 2009, pg9). A forma desta implementação, não antevista detalhadamente em nenhum documento de orientação do PRONASCI, pode vir a explicar a grande diversidade em curso nas características dos vários Territórios de Paz implantados nos municípios e estados pelo País.

4. PROTEJO E MULHERES DA PAZ

Entre os diversos projetos pensados pelo PRONASCI como atuação preventiva contra a violência e a criminalidade, estão o **Proteção dos Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO** e o **Mulheres da Paz**. O primeiro foi instituído pelo Governo Federal no ano de 2007, por intermédio da Lei nº 11.530/2007. O segundo, por iniciativa do Ministério da Justiça - Lei nº 11.530/2007 e Decreto nº 6.490/2008.

O **PROTEJO** se propõe recobrar a esperança na juventude e possibilitar participação digna na vida cultural, esportiva, social e profissional, criando vínculos com a comunidade. O projeto é destinado a jovens com idade entre 15 e 24 anos, que se encontram em situação de vulnerabilidade social, em conflito com a lei e/ou cumprindo medidas socioeducativas. As atividades variam nas áreas culturais, esportivas e educacionais, trabalhando temas como cidadania, juventude, sustentabilidade e políticas de segurança preventiva, por exemplo. O curso dura cerca de oito meses e os participantes recebem bolsa-auxílio no valor de R\$ 100 mensais, pelo período de um ano.

O Projeto Mulheres da Paz surgiu para fortalecer o combate à violência e contou com o apoio de 25 estados, o Distrito Federal e 173 municípios brasileiros. No total, mais de 11 mil mulheres participaram do programa. Elas foram selecionadas entre as candidatas com os seguintes prerequisites:

- pertencer às redes de parentesco e redes sociais das (e dos) jovens que são foco do PRONASCI;
- idade mínima de 18 anos;
- ter cursado, no mínimo, até a quarta série do Ensino Fundamental, ou que comprovem sua capacidade de leitura e escrita; e
- possuir renda familiar até dois salários-mínimos.

As agentes deverão receber cursos sobre mediação de conflitos, técnicas de abordagem, cidadania, prevenção ao uso de drogas, adolescência e inclusão digital. Por participar do programa, ganharam uma ajuda de custo mensal de R\$ 190,00.

O pressuposto do projeto é de que as mulheres, muitas vezes, assumem papéis de liderança informal em comunidades carentes, e também a tarefa de garantir a coesão da família. Efetivamente, estas multiplicadoras da paz deverão se tornar importantes no trato com os jovens e no combate à violência contra as mulheres, haja vista que tal fato é algo comum às comunidades definidas como Território da Paz.

5. EXPERIÊNCIAS AVALIADAS

Com arrimo em um edital lançado pela SENASP em parceria com o Programa das Nações Unidas – PNUD, houve uma avaliação dos projetos PROTEJO e Mulheres da Paz. O estudo teve por base a comparação entre três cidades que executaram os referidos projetos, dimensionando seus principais resultados e experiências nos seguintes aspectos: uma cidade que somente executou o PROTEJO; outra que somente operou o Mulheres da Paz e a terceira que abraçou as duas propostas.

O estudo procurou apresentar tanto uma discussão sobre a percepção dos jovens e mulheres participantes dos projetos sobre seu processo de desenvolvimento e suas contribuições quanto identificar boas práticas para o pós-projeto nos municípios pesquisados.

Atendendo aos critérios estabelecidos, foram escolhidas as cidades de Sobral (CE) – execução do PROTEJO; Recife (PE) – execução do Projeto Mulheres da Paz; e Camaçari (BA) – execução do PROTEJO e Mulheres da Paz.

O estudo foi desenvolvido em três estratos distintos: no primeiro, foi produzido um diagnóstico resultante de uma pesquisa documental; na segunda fase, recolhem-se indicadores de natureza quantitativa, por meio de questionários elaborados pela equipe de pesquisadores; e no terceiro período, os dados coletados foram de natureza qualitativa.

As cidades estudadas tiveram as seguintes características:

a) Sobral - uma das cidades mais importante do Ceará, sendo reconhecida pela sua relevância econômica e como polo de atração cultural no Estado e na Região. O Município tornou-se polo de atração e passou a conviver com um grande contingente de pessoas que ali vão para estudar, trabalhar ou buscar tratamento médico, haja vista ser o maior polo universitário do interior do Estado, ter um sistema industrial florescente e contar com uma rede de saúde regional. A taxa de homicídio em 2010 foi de 52,4 (em 100.000 habitantes). Nesse Município, o PROTEJO foi coordenado pela Secretaria da Cidadania e atendeu a 100 adolescentes e jovens adultos de 15 a 24 anos, dos bairros Sinhá Sabóia, Cohab I e II, Sumaré, Dom Expedito, Parque Santo Antônio e Terrenos Novos. A sede do PROTEJO foi localizada ao lado da pista de *bicicross* do Parque da Cidade.

b) Recife - Capital do Estado de Pernambuco, considerada a segunda mais importante da região Nordeste do Brasil, tem uma economia pautada no setor terciário, onde se destacam: *shoppings* e grandes supermercados, serviços médicos, de informática e de engenharia, consultoria empresarial, ensino e pesquisa, atividades ligadas ao turismo, entre outras. Merece destaque o Porto Digital, um grande parque tecnológico nacional. Recife, no entanto, ainda possui uma presença significativa da economia informal. Existe um grande número de atividades envolvendo micro e pequenas empresas prestadoras de serviços, responsáveis pela absorção de grande parte da mão de obra da Cidade. A desigualdade social do País também se reflete fortemente numa capital que viveu o domínio colonial, a escravidão e todas as formas de dominação oligárquica. A cidade do Recife tem 61 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, totalizando 583.724 habitantes nessas zonas. O Ministério da Justiça, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, buscou interferir nessa conjuntura de dificuldades na qual a violência demandava políticas públicas específicas. Em 2 de dezembro de 2008, foram lançados os quatro primeiros Territórios de Paz do País - Santo Amaro, no Recife (PE), foi uma das áreas escolhidas. Os projetos deveriam ser executados em parceria com o Governo Federal, o Governo de Pernambuco e a Prefeitura do Recife. Em novembro de 2009, o Projeto Mulheres da Paz foi lançado pioneiramente no Estado de Pernambuco.

c) Camaçari- Uma das cidades industriais do Nordeste com maior potencial econômico teve implantado o primeiro complexo petroquímico planejado do País. Esse enorme empreendimento está localizado a 50 quilômetros de Salvador, capital do Estado da Bahia. O polo possui o maior complexo industrial integrado do hemisfério sul, contando mais de 90 empresas químicas, petroquímicas e de outros ramos de atividade, como indústria automotiva, de celulose, metalurgia do cobre, têxtil, fertilizantes, energia eólica, bebidas e serviços. Em 2009, foi implantado o Território de Paz dessa cidade. O PROTEJO atendeu a 100 jovens por meio do Instituto Anísio Teixeira, da Secretaria de Educação do Governo do Estado da Bahia. O projeto foi implantado nos bairros dos Phoc's I, II e III. O Projeto Mulheres da Paz foi coordenado, no plano estadual, pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, entre 2009 e 2010. Das 700 mulheres selecionadas na região metropolitana de Salvador/Bahia, 100 vagas foram destinadas a Camaçari.

As ações dos projetos desenvolvidos nas cidades escolhidas foram sintetizadas neste quadro.

Quadro1 - Comparativo

Características	Sobral	Recife	Camaçari
Localização	Maior economia do interior do Estado do Ceará; 240 km de distância da Capital (Fortaleza); Maior número de trabalhadores com carteira assinadas;	Capital de Pernambuco; Maior Polo de Serviços Modernos da Região Nordeste;	41 km de Salvador, cidade industrial; Segundo maior PIB do Estado
População	190.724 habitantes; 59.120 jovens;	1.537.704 habitantes;	255.238 habitantes 75.000 jovens
Nível de Violência	Taxa de homicídio em 2010 - 52,4 (em 100 Habitantes)	Taxa de homicídio em 2010 - 58,2 (em 100 Habitantes)	Taxa de homicídio em 2010 – 118,7 (em 100 Habitantes)
Projetos a serem avaliados	PROTEJO	Mulheres da Paz	Mulheres da Paz PROTEJO
Área(s) do(s) Projetos	Sinhá Sabóia; Sumaré; Dom Expedito; Terrenos Novos;	Santo Amaro; Nova Descoberta; Joana Bezerra; Iputinga; Água Fria; Imbiribeira; Campo Grande;	Phoc I, II e III
Executor	Homine – Serviços de Qualificação e Educação Básica LTDA	AMUNAM – Associação das Mulheres de Nazaré da Mata	Mulheres da Paz – AVANTE Educação e Mobilização Social PROTEJO – Instituto Anísio Teixeira
Pessoa(s) Responsável (is) pela Gestão dos Projetos	Juliana Gonçalves, Subinspetora da Guarda Municipal e Defesa Civil de Sobral	Doris Cavalcanti Chefe de Gabinete Secretaria da Mulher do Governo Estado de Pernambuco	Sara Andrade Santos Assistente Social Coordenadora do Observatório de Segurança Municipal / PRONASCI Prefeitura de Camaçari
Início da Experiência	Agosto de 2011	Novembro de 2009	Mulheres da Paz - julho de 2009 PROTEJO – maio de 2009
Final da Experiência	Dezembro de 2012	Junho de 2011	Mulheres da Paz - Maio de 2011 PROTEJO – maio de 2010
Quantidade de Mulheres/ Jovens envolvidos	100 jovens	690 Mulheres	100 Mulheres Jovens

Fonte: Elaboração própria – 2013

6. O QUE OS DADOS EXPLICARAM

Após a definição das cidades que seriam avaliadas e o início dos trabalhos, foi evidenciado que o PROTEJO em Camaçari foi executado totalmente distanciado do projeto Mulheres da Paz, sob a coordenação e execução de secretarias de Estado diferentes, sem encontros conjuntos, tampouco de preparação quanto de avaliação. Portanto, as interferências positivas ou negativas no combate à violência no Município não podem ser atribuídas a um trabalho articulado entre os dois projetos.

a) A inserção dos jovens e mulheres nos Territórios de Paz

O conhecimento dos jovens e mulheres para os dois projetos avaliados se deu por diversos veículos de comunicação: cartazes, aviso nas emissoras de rádio locais, nas igrejas da comunidade e, acima de tudo, troca de informações. O principal veículo de comunicação, no entanto foi a informação de amigos.

A motivação dos jovens variou entre o benefício de uma bolsa, adquirir conhecimento por meio dos cursos oferecidos, curiosidade e ocupar o tempo.

No caso das Mulheres da Paz, a motivação principal foi “adquirir conhecimento”, ou seja, em torno de 35% das entrevistadas nas duas cidades. Outra razão significativa foi “ajudar a comunidade”, nos dois casos, a ordem das motivações e os índices de escolha foram muito próximos: aproximadamente 20%. A terceira motivação também foi a mesma para as duas cidades: “ocupação fora de casa”, 14% em Camaçari e 10% no Recife.

A inserção de jovens e mulheres nos projetos, no entanto, se deu de forma diferenciada:

i) em Sobral, a seleção foi feita pela gestora, pessoas da Vara da Criança e da Juventude, profissionais da rede socioassistencial do Município e representantes da empresa executora. Durante o nivelamento dos professores e técnicos, houve um momento dialogal com os jovens que estavam sendo selecionados;

ii) em Camaçari, houve um “acordo de cooperação” entre o Município, o Estado e o Ministério da Justiça, no qual foram estabelecidas as normas de operacionalização dos dois projetos. O Município indicou uma coordenadora que, juntamente com uma equipe de governo, selecionou as mulheres e os jovens que iriam participar de tal experiência;

iii) no Recife, como em todo o Estado de Pernambuco, as Mulheres da Paz foram selecionadas por uma empresa contratada. Inicialmente, era esperada a inscrição de mais ou menos duas a três mil mulheres e a estrutura física estava adequada a tal perspectiva. Apareceram, no entanto, mais de dez mil candidatas. O processo foi cancelado em decorrência de denúncias e acusação de falta de transparência. A equipe responsável pela seleção foi reforçada e um novo processo escolheu 1100 mulheres. Este aconteceu em

etapas. Primeiro, se inscreveram todas as mulheres, bastando ter documento de identidade, CPF e um comprovante de que residia no bairro. O nível de escolaridade exigido era o do ensino fundamental, mas não necessitava de comprovação, porque, depois, ia haver uma prova escrita. Segundo, foi uma prova de Português e interpretação de texto, com o nível da quarta série do ensino fundamental. Posteriormente, foi realizada uma entrevista com psicólogas, que procuravam identificar a inserção das candidatas na comunidade.

Os jovens escolhidos para o PROTEJO, contudo, nem sempre tiveram um perfil estabelecido no projeto, haja vista que, em decorrência de dificuldades de complementação das vagas com a característica de vulnerabilidade estabelecida, houve maior liberação deles. A preocupação dos gestores, entretanto, foi no sentido de aproximar o máximo possível a intervenção às características do público-alvo inicialmente esperado.

Eu acho que a gente se preparou para algo muito pior do que encontramos. No primeiro dia a gente se olhou e disse assim: eu acho que isso está errado, não era exatamente isso que eu estava esperando com relação ao público. O que se esperava é que encontraríamos mais jovens usuários de drogas, mais jovens em conflito com a Lei. Algo bem mais pesado do que o grupo que aparece (Informação verbal). (GF. PROFESSOR – SOBRAL).

O impacto foi o mesmo de querer entender o da mudança de perfil. Embora se soubesse que o mesmo jovem não estando cumprindo medidas eram pessoas com histórico de vulnerabilidades. Isso porque o projeto também tem o objetivo de prevenção da violência (Informação verbal). (GF. PROFESSOR - SOBRAL 1).

Tínhamos todas as espécies de jovens, desde o usuário até o que estava na prostituição (Informação verbal). (GF. PROFESSOR - SOBRAL).

Eram jovens que na sua maioria não tiveram problemas com a polícia. Embora alguns tivessem cometido delitos (Informação verbal). (GF. PROFESSOR - SOBRAL 2).

A minha filha sempre foi uma boa menina calada, uma menina que nunca me respondeu. O projeto veio ajudar porque ela está menos tímida e muito falante (Informação verbal). (GF. MÃE - SOBRAL 1).

A minha filha era uma menina que não era de gangue, mas era muito danada. Arrumava combate no colégio (Informação verbal). (GF. MÃE 1).

Eu fiquei sabendo por cartazes. Existem cartazes até na igreja ... Os cartazes informavam que haveria uma seleção no colégio Caique e que os jovens deveriam comparecer. Eu fui fazer as provas e fui selecionada (Informação verbal). (GF – JOVEM – CAMAÇARI 1).

Houve uma seleção através do Caique... A gente fez uma prova e ligaram para mim. Foi assim que eu comecei a participar do projeto (Informação verbal). (GF – JOVEM - CAMAÇARI 2).

A articulação entre o PROTEJO e o projeto Mulheres da Paz não foi uma constante nos Territórios. No caso específico das cidades escolhidas para avaliação, nenhuma das duas atuam de forma sintonizada. Na cidade do Recife, a posição teórica e política da

Secretaria de Mulheres afastou a possibilidade de um acompanhamento aos jovens e, na cidade de Camaçari, as duas experiências nasceram e se desenvolveram sem tal articulação.

Os projetos nasceram de forma diferenciada. Porque o projeto deveria nascer, daquilo que eu li no projeto, como fruto do Mulheres da Paz. Primeiro seria implantado o Mulheres da Paz e a partir do trabalho delas na comunidade os jovens seriam atraídos para o PROTEJO. Aqui foi diferente nasceu o Mulheres e o PROTEJO, nasceu de qualquer forma lá (Informação verbal). (ENTREVISTA COM COORDENAÇÃO DO PRONASCI CAMAÇARI).

Cada projeto se desenvolveu de forma separada, só a vindo se conhecer quando eu assumi a direção do PRONASCI dois anos depois (Informação verbal). (ENTREVISTA COM COORDENAÇÃO DO PRONASCI CAMAÇARI).

Não tinha nenhuma atividade conjunta (Informação verbal). (ENTREVISTA COM COORDENAÇÃO DO PRONASCI CAMAÇARI).

Eu digo assim (...) as respostas das coordenadoras devem ser mais completas (...) eu não participei do movimento Mulheres da Paz. As Mulheres da Paz conheciam os problemas do bairro, do Território de Paz. Essas Mulheres foram capacitadas para lidar com famílias (Informação verbal). (GF – MOBILIZADORA 1).

b) A definição do Território de Paz

Embora a escolha dos territórios tenha sido realizada de conformidade com os critérios anteriormente mencionados, a amplitude e a conflitualidade nas áreas escolhidas trouxeram problemas, não só para a execução dos projetos, como também para o monitoramento das suas ações.

A sede do PROTEJO de Sobral ficou fora dos territórios, o que dificultou o contato com as famílias e os jovens. Teria sido ideal que a sede do projeto se houvesse localizado no próprio território vulnerável, porém não foi pelo fato de não ter sido encontrado local adequado nas comunidades beneficiadas.

Houve uma possibilidade de integração de jovens de territórios diferentes com a escolha de um local de realização do projeto fora das comunidades, mas esta integração se deu de forma muito difícil e conflituosa, principalmente pela “rivalidade” entre jovens destes territórios, o que dificultou a integração e ampliou a violência entre eles.

A sede do projeto era distante. Era longe demais, eu vinha do Parque da Cidade. Tinha um caminhozinho até bom. Eu chegava lá suada (Informação verbal). (GF – JOVEM DE SOBRAL 4).

Às vezes eram complicadas as atividades conjuntas por conta da rivalidade entre os bairros. Muitos dos jovens diziam que se fossem teria uma confusão grande (Informação verbal). (GF – PROFESSOR DE SOBRAL).

O projeto não atingia uma quantidade suficiente de jovens. Caso você tenha conhecimento do tamanho dos Phocs você vai entender o que digo. Nesse projeto não tinha nenhum jovem do Phoc III que é o que eu moro. Foi uma falha muito grande, haja vista que dividiu o Território de Paz (Informação verbal). (ENTREVISTA COM GESTORA DA PREFEITURA DE CAMAÇARI).

Na verdade, a minha experiência de trabalho diz que deveriam ser duas escolas: uma no Cosme de Farias e outra no Phoc I (Informação verbal). (ENTREVISTA COM GESTORA DA PREFEITURA DE CAMAÇARI).

Os dados dos grupos focais e do *survey* indicam que as ações desenvolvidas na formação de jovens e mulheres foram realizadas fora do Território, pela inexistência de local apropriado ou impossibilidade da realização na área, em decorrência dos conflitos entre gangues, bairros e territórios. Talvez as razões de tais impedimentos tenham decorrido da dificuldade de compreender o território na suas múltiplas dimensões e conhecimento das diversas variáveis e determinantes que o caracterizam; e realizar um trabalho no território, mesmo na perspectiva de criar sociabilidades em seu seio, de transformar o território e suas relações para acolher e “empoderar”⁷ jovens e mulheres na sua trajetória pessoal e profissional e de estabelecer novos laços em seu espaço de vida e de convivência, superando a descoesão social.

Os Territórios de Paz deveriam ser definidos não só pelos seus índices de criminalidade e violência, como também por suas barreiras geográficas, áreas de risco, equipamentos sociais públicos ou privados, organizações não governamentais, empresas, espaços de lazer etc. A transformação do Território em espaço de melhor viver, do ponto de vista da infraestrutura, dos equipamentos sociais, da integração das políticas públicas deveria ser também meta para investimento da municipalidade, seus gestores e comunidades. Esta poderia ser a ideia original do PRONASCI, mas está longe de ser presente no cotidiano de seus jovens e das mulheres.

Outro aspecto significativo na relação dos projetos avaliados com o Território se encontra relacionado com a superação de uma perspectiva temporal limitada. As ações na área da educação, saúde e, também, segurança, não mostram seus resultados de imediato. Nesse sentido, as ações no Território não deveriam ficar restritas ao tempo de execução de um projeto. Os efeitos de um trabalho bem desenvolvido na área educativa e na prevenção da violência não modifica índices de imediato. As alterações para ocorrer em espaços territoriais maiores implicam médio e longo tempo, bem como avaliações e transformações permanentes, alicerçando a mudança.

c) Violência do território no início dos projetos

Os jovens selecionados para o PROTEJO nos dois municípios convivem com o problema da violência no seu cotidiano. Os dados das duas tabelas seguintes confirmam todos os estudos que denunciam a elevada exposição das mais diversas formas de agressão aos jovens que moram nas periferias brasileiras.

Quase 50% dos jovens entrevistados disseram que foram assaltados e aproximadamente um quarto sofreu violência doméstica. O contexto aponta para uma realidade na qual a metade dos jovens possui entre seus amigos aqueles que participam de gangues, quase três quartos dos jovens são amigos de usuários de droga e grande parte também se utiliza de tal recurso.

⁷ “Empoderamento” é tratado neste texto como sendo uma estratégia conquistada por mulheres do Terceiro Mundo para mudar as próprias vidas, ao mesmo tempo em que isto enseja transformação social, o principal objetivo do movimento das mulheres. O “empoderamento” é visto como a base para produzir visões alternativas por parte da mulher, assim como o processo pelo qual essas visões se tornarão realidades, à medida que as relações sociais mudarem.

Tabela 1: Nível de violência - Jovens do Protejo

	Sobral (%)		Camaçari (%)	
	Sim	Não	Sim	Não
Você já foi assaltado	42,9	57,1	46,2	53,8
Você já foi denunciado por alguma razão	18,4	81,6	11,5	88,5
Você já sofreu <i>bullying</i> (perturbação, incômodo, chacota etc) na escola	20,4	79,6	7,7	92,3
Você já sofreu algum tipo de violência dentro de casa	26,5	73,5	38,5	61,5
Você já sofreu violência sexual	0,0	100		100
Você já foi vítima de exploração sexual	4,1	95,9	7,7	92,3
Você tem amigos que participam de gangues	65,3	34,7	53,8	46,2
Você já se envolveu em brigas de gangues	18,4	81,6	23,1	76,9
Você já teve contato com pessoas usuárias de drogas	71,4	28,6	61,5	38,5
Você já fez uso de algum tipo de droga	40,8	59,2	30,8	69,2
Você vem fazendo uso de alguma droga nos últimos seis meses	20,4	79,6	7,7	92,3
Você convive com alguém que trafica drogas	28,6	71,4	34,6	65,4
Algum de seus amigos já se envolveu com o tráfico	61,2	38,8	69,2	30,8
Você consome regularmente alguma bebida alcoólica	30,6	69,4	53,8	46,2
Você já cumpriu alguma medida socioeducativa	18,4	81,6	3,8	96,2

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

As Mulheres da Paz também convivem com a violência do seu Território. Mais da metade das mulheres que responderam o questionário já foram assaltadas e em maior número sofreram de violência doméstica. Quase 90% das mulheres de Camaçari e do Recife já tiveram contato com usuários de drogas.

A fala dos jovens e das Mulheres da Paz, no entanto, são no sentido de afirmar que, mesmo existindo um atual quadro de violência, o período anterior ao projeto era pior. Embora não existindo uma forma de comprovar, objetivamente, tais mudanças, o sentimento de redução da violência, o que nem sempre corresponde à realidade dos números, é que houve uma diminuição.

Na época era muito violento agora melhorou um pouco (Informação verbal). (GF MÃES DE JOVENS DO PROTEJO).

Tinha muita briga, muita violência, mas agora diminuiu. Graças a Deus (Informação verbal). (GF MÃES DE JOVENS DE SOBRAL).

O meu filho tem problemas com drogas, ele já melhorou 70%, mas está faltando 30% para ficar bom. Eu não estou aqui para falar do meu filho, mas como vejo que melhorou a vida de quase todos (Informação verbal). (MÃES DE JOVENS DE SOBRAL).

Aqui tinha brigas de gangues. Rinha entre o Sinhá Saboia e os que moravam no Santo Antonio (Informação verbal). (GF JOVEM DO PROTEJO).

Tinha uso abusivo de drogas. Esse era um fator de evasão. Tínhamos dificuldade porque como eles tinham esse problema às diretoras das escolas não queriam aceitá-los como alunos (Informação verbal). (GF PROFESSORAS DOS JOVENS DE SOBRAL).

Foi assim (...) Houve uma explicação falando da pesquisa que houve em Camaçari e de todo os bairros próximos. Foi falado da criminalidade e dos Phocs e coisa e tal (Informação verbal). (GF JOVEM 5).

A pesquisa dizia que era muito perigoso (Informação verbal). (GF JOVEM 2).

O Phoc I era um dos bairros que tinha maior nível de criminalidade e foi o que teve mais gente para seleção (Informação verbal). (GF JOVEM 2 - CAMAÇARI).

O território foi escolhido por ser um bairro violento. Todo tipo de violência: droga, assassinato, era um bairro muito violento mesmo (Informação verbal). (ENTREVISTA COM MOBILIZADORA DE CAMAÇARI).

O processo de qualificação das mulheres procurou evidenciar as formas e diferenças entre a violência doméstica e a violência de gênero, algo importante, não só para o trabalho de conscientização das mesmas como também por ser uma ferramenta no combate às distintas formas de violência de que eram vítimas.

A formação teórica de tais Mulheres da Paz tomou como base o entendimento existente no “movimento feminista” no qual a violência contra a mulher é toda e qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento, físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado (CIPEVM,1994). A violência doméstica foi tratada como a chamada violência familiar, ou seja, aquela que envolve membros de uma mesma família extensa ou nuclear, tomando por base a consanguinidade, a afinidade, e que ocorre, mais corriqueiramente, no interior do domicílio, como resultado de relações violentas entre membros da própria família. É antes extensiva a todas as pessoas, que, no interior de seus domicílios, possam estar sofrendo ofensas, humilhações ou espancamentos, entre outras, como bem exemplifica Saffioti (2004). A violência de gênero, conforme foi entendido pelas mulheres qualificadas pelo projeto, embora englobe a expressão violência doméstica, não pode ser utilizada como sinônimo desta, uma vez que, além de possuir dimensão mais ampla, tem caráter mais difuso, não indicando que é dirigida rotineiramente a um mesmo alvo. (ALMEIDA, 1998, p. 18-19).

Durante os grupos focais, as Mulheres da Paz enfatizaram a importância de saber que muito do que lhes ocorria e ocorre no cotidiano doméstico ou nas diversas famílias da comunidade se trata de uma violência que deve ser combatida. O fato de os maridos exercerem o poder de homem sobre a mulher ou vice versa, de pais sobre filhos, entre jovens sobre pessoas idosas, enfim entre membros que mantêm vínculos familiares, já não pode ser naturalizado com tanta facilidade.

A identificação de um problema conhecido por todas as mulheres da comunidade como sendo algo que deve ser combatido não se traduziu de imediato em solução das ocorrências anteriormente naturalizadas. O projeto, no entanto, foi importante para a tomada de consciência individual das Mulheres da Paz, para os esclarecimentos prestados a outras mulheres da comunidade e, em alguns casos, para a redução das violências que ocorriam no Território de Paz.

A temática mais procurada para ser trabalhada pelas Mulheres da Paz era a violência de uma maneira geral, exatamente pelo trabalho acontecer nos locais onde essa criminalidade tem elevados índices (Informação verbal). (ENTREVISTA -RECIFE).

Eu agora entendo que muita coisa que eu vivia era violência doméstica (Informação verbal). (ENTREVISTA -RECIFE).

Agora tem muito homem com medo da Lei Maria da Penha... Um trabalho que nós fazíamos era esclarecer a mulher que ela não podia agüentar tudo do marido (Informação verbal). (ENTREVISTA -RECIFE).

Tem família que o filho é quem manda... Toma todo o dinheiro da avó...O nosso trabalho foi esclarecer que isso estava errado. (Informação verbal). (ENTREVISTA - CAMAÇARI).

d) capacitação dos profissionais que atuaram no projeto

A experiência em Sobral desenvolveu-se tendo inicialmente conflitos administrativos entre os gestores e a empresa licitada para execução do PROTEJO, bem como as mudanças de professores dificultou a relação com alunos e com a própria empresa executora. Ocorreram, contudo, duas capacitações de profissionais, em virtude da evasão da primeira turma de profissionais, o que foi um problema no que diz respeito à continuidade do projeto, porém foi superado. No que concerne à orientação jurídica aos jovens, sobre os direitos deles em face de seus atos infracionais e informações jurídicas em relação a questões familiares, houve acompanhamento durante um mês, em sala de aula.

Em Camaçari, os jovens do PROTEJO foram capacitados por um Instituto com a coordenação da Secretaria de Educação da Bahia e as Mulheres da Paz sob a coordenação da Secretaria de Educação e Mobilização Social da Prefeitura.

As atividades formativas dos jovens foram marcadas por conflitos que trouxeram muitos prejuízos para o andamento das atividades. A falta de pagamento dos professores, as dificuldades na estrutura física e o descompasso das atividades encaminhadas pelas Mulheres da Paz com as diversas instâncias da Prefeitura e do Estado prejudicaram a imagem dos projetos.

A capacitação no Recife foi realizada por uma ONG e os textos utilizados foram da própria Secretaria da Mulher do Governo de Pernambuco. Foram utilizadas cartilhas como: “ Nenhum pernambucano sem documento”; “Entender”; Mulheres Semeando a Cidadania”; “ Promotoras Legais dos populares” e outros textos produzidos coletivamente. As atividades docentes estiveram articuladas às campanhas para tirar documento; informações sociopolíticas com as mulheres; direitos civis e Lei Maria da Penha. Associada à parte teórica estava sempre uma inserção prática na comunidade.

Merece destaque o fato de que alguns temas foram incluídos durante a realização do curso, haja vista o fato de que as mulheres sentiram necessidade da discussão em decorrência de algum problema existente na comunidade.

No início tivemos um curso de preparação. Antes mesmo da seleção tivemos que participar de um curso no que acabou sendo uma forma de pré-selecionar os profissionais que realmente quisessem trabalhar. Foi um processo rico que durou uma semana e que selecionou seis ou sete pessoas. (Informação verbal). (PROFESSOR DO PROTEJO DE SOBRAL).

O que ocorreu foi que durante a nossa formação tivemos um momento de conversa com os adolescentes que estavam sendo selecionados. Isso, na minha opinião, foi uma coisa positiva. Principalmente para nos prepararmos para o PROTEJO. (Informação verbal). (GF. PROFESSORA - SOBRAL).

Embora eu não tenha estado aqui naquele período, se percebe que elas foram bem capacitadas para o trabalho a que se destinavam (Informação verbal). (ENTREVISTA - CAMAÇARI).

Todos os dias tinham aula. Só um dia que a nossa multiplicadora, teve a mãe dela internada, estava na UTI e, mesmo assim, ela deixou a sobrinha dela lá (Informação verbal).(GF MULHER, 3 – CAMAÇARI).

A qualificação das Mulheres da Paz foi feita pela AMUNAM que é uma associação bem antiga nesse trabalho (Informação verbal). (GF PROFESSORA DA AMUNAM).

A AMUNAM trabalhou todo o conteúdo que foi feito pela Secretaria da Mulher: as cartilhas, todo o material era ótimo (Informação verbal). (MULHER DA PAZ - RECIFE).

A AMUNAM tem muita experiência em trabalhar com mulheres do meio popular. O trabalho com Mulheres da Paz veio enriquecer uma experiência que já vinha sendo construída na Zona da Mata com mulheres camponesas (Informação verbal).(GF. PROFESSORA DA AMUNAM).

e) Logística e administração dos projetos

Em Sobral a parte logística e administrativa, com a estrutura física da sede do PROTEJO, era boa e com lanche de boa qualidade. Os profissionais tinham reunião semanalmente com as equipes técnicas e gestora de execução, e o material foi sendo criado ao longo da execução. O setor administrativo funcionava na casa onde era realizado o PROTEJO, sendo responsável pelo controle da frequência e a comunicação entre a coordenação e alunos.

As falas dos entrevistados e dos participantes dos grupos focais apontaram críticas à dificuldade com determinados guardas municipais que atuavam no local das aulas. Segundo o entendimento dos gestores de Sobral deveria ter a presença permanente de um guarda municipal no local das atividades docentes para garantir o patrimônio da cidade; decisão essa que alimentou discussões entre guardas e alunos no tocante à disciplina dos participantes do projeto.

Em Camaçari, a gestão do PROTEJO foi bastante problemática, haja vista ter sido finalizada a formação sem cumprir a carga horária total e, mesmo assim, continuar pagando bolsa de estudo para os jovens. A experiência foi marcada por muitos conflitos da Prefeitura com o Estado e terminou sendo protagonista de um grande desgaste do projeto entre os jovens. Uma crítica recorrente das mulheres foi à falta de receptividade dos órgãos públicos municipais e estaduais para as questões encaminhadas e à falta de perspectiva do projeto.

A gestão das Mulheres da Paz no Recife se deu pela Secretaria de Mulheres de Pernambuco. A gestão foi estadual e os objetivos foram redirecionados para o entendimento do movimento de mulheres daquele Estado.

A compreensão política que influenciou a execução do projeto Mulheres da Paz em Camaçari difere do que norteou o Município do Recife. No primeiro dos casos, o entendimento é que, segundo a proposta do PRONASCI, as mulheres atuavam em conjunto com os jovens do PROTEJO e buscariam exercer na comunidade uma mediação como cuidadora desses jovens. O afastamento ocorrido se deu bem mais por dificuldades de integração no processo do que por definição metodológica.

Já a Secretaria de Mulher de Pernambuco teve uma formulação distinta e crítica com relação à proposta oficial. Seu afastamento do PROTEJO foi deliberado. A experiência da Cidade procurou mostrar que o caráter revolucionário das Mulheres da Paz se encontra na resistência feminista que vai contra o pensamento hegemônico da atual sociedade, em que a mulher, como natureza e organização social, é considerada como uma pessoa interdependente, em virtude de seus deveres para com o marido, os filhos e a sociedade. No entendimento do Recife, a figura de mulher não deveria ficar demarcada como cuidadora dos jovens, pois isto apenas reforçaria a divisão sociotécnica do trabalho na sociedade atual. O trabalho destas mulheres, portanto, ante este posicionamento crítico e por opção de sua coordenação, esteve voltado para o “empoderamento” e recuperação individual das participantes e intervenção na comunidade, colaborando para a divulgação dos direitos, combate à violência e conquista da cidadania. O exercício de tal prática chamava atenção para o “poder” como relação social que condiciona a experiência da mulher em um duplo sentido: fonte de sua opressão quanto objeto de abuso e uma fonte de emancipação em seu uso.

As mulheres, quando indagadas sobre como se sentiram nos diversos momentos do processo avaliativo, responderam de forma a validar essa compreensão.

f) Autoavaliação dos jovens e mulheres participantes dos projetos

Os jovens de Sobral se avaliaram, atribuindo conceitos ótimos e bons para as seguintes possibilidades:

- interesse nas temáticas abordadas (77,6%) ;
- participação nas aulas - atividades individuais e em grupo - (67,4 %);
- pontualidade (81.6%) ;
- aprendizado (38,8%%);
- rendimento no curso(85.7%).

No caso de Camaçari, o resultado foi o seguinte:

- interesse nas temáticas abordadas (65,4%) ;
- participação nas aulas - atividades individuais e em grupo - (49,2%);
- pontualidade (70,2%) ;
- aprendizado (48,2%);
- rendimento (92,3%).

No caso em questão, pode ser observado o fato de que, mesmo os jovens, na sua maioria tendo avaliado negativamente a infraestrutura do projeto, como ficou evidenciado no item anterior, existe um sentimento de ter sido positivo durante a fase de funcionamento. Talvez seja esse conflito avaliativo que justifique o fato da evasão, quando ficaram sem sala de aula e ao mesmo tempo manifestarem a vontade de haver a continuidade da experiência.

Tabela 2 :Auto avaliação - Jovens do Protejo

Autoavaliação dos Jovens sobre o projeto	Sobral				Camaçari			
	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Ótimo	Bom	Regular	Ruim
Seu interesse nas temáticas abordadas	22,5	55,1	22,4		7,7	57,7	34,61	
Sua participação nas aulas (atividades individuais e em grupo)	28,6	38,8	24,5	8,1	3,0	46,2	46,2	
Sua pontualidade	26,5	55,1	10,2	8,2	1,0	69,2	26,9	
Seu aprendizado	38,8	44,9	14,3	2,0	2,0	46,2	46,2	
Seu rendimento no curso	34,7	51,0	14,3		26,9	65,4	7,7	

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

As mulheres de Camaçari se avaliaram, atribuindo conceitos ótimos e bons para as seguintes possibilidades:

- interesse nas temáticas abordadas (95,3%);
- participação nas aulas - atividades individuais e em grupo – (100 %);
- pontualidade (92,9%);
- aprendizado (100%);
- rendimento no curso(97,6%).

No caso de Recife, o resultado foi o seguinte:

- Interesse nas temáticas abordadas (97,7%) ;
- Participação nas aulas - atividades individuais e em grupo - (98,8%);
- Pontualidade (97,6%) ;
- Aprendizado (98,8%).
- Rendimento (97,6%)

O processo de autoestima desenvolvido no trabalho com as Mulheres da Paz fica evidenciado na autoavaliação do grupo. O “empoderamento” registrado em todas as falas também se faz sentir quando elas são indagadas sobre o aproveitamento no desenvolver do projeto.

Tabela 3: Autoavaliação - Mulheres da Paz

	Camaçari					Recife				
	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssima
Seu interesse nas temáticas abordadas	39,3	52,4	7,1	1,2		54,8	42,9	2,4		
Sua participação nas aulas(atividades individuais e em grupo)	56,0	44,0				60,7	38,1	1,2		
Sua pontualidade	56,0	36,9	7,1			64,3	33,3	2,4		
Seu aprendizado	60,7	39,3				67,5	31,3	1,2		
Seu rendimento no curso	60,7	36,9	2,4			70,2	27,4	2,4		

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

g) Qualificação profissional dos jovens e mulheres dos projetos

Os jovens têm reclamado da inexistência, no PROTEJO, de alguns cursos que ajudem na profissionalização e na conquista de emprego. Embora haja um grande reconhecimento da importância do que foi ministrado pelos professores, há um sentimento de que, após o projeto, eles necessitam ter algo para não voltar para o mesmo tipo de vida anterior.

Em Sobral, o SINE (Sistema Nacional de Emprego) ajudou no encaminhamento dos jovens ao trabalho.

As Mulheres da Paz de Camaçari reivindicaram a possibilidade de aproveitamento do conhecimento obtido no projeto na vida da comunidade. O argumento central é o de que os problemas continuam existindo na comunidade, e elas estão aptas a intervir na solução dos problemas, portanto, nada justifica que não sejam apoiadas para isso ser feito institucionalmente.

Na cidade do Recife, as Mulheres da Paz já estão sendo aproveitadas em campanhas oficiais e em algumas atividades terceirizadas. Nas duas cidades, as Mulheres foram empoderadas e procuram ampliar o espaço de atuação na comunidade.

Eu acho que seria muito importante a gente ter condições de trabalhar quando terminasse o projeto (Informação verbal).(GP, JOVEM).

Eu participo da Guarda Mirim, essa tem sido uma forma de conseguir aprender alguma coisa que me ajude depois no emprego (Informação verbal). (GP, JOVEM).

O projeto foi bom enquanto teve aula, mas depois nos não tivemos nem local para o curso. O que eu gostaria de ter era emprego (Informação verbal).(GP, JOVEM).

Nos não deixamos de ser Mulher da Paz porque terminou o projeto. A questão é saber o fazer agora (Informação verbal). (GF MULHERES DA PAZ).

Eu acho que essa experiência aqui de Recife deveria ser copiada em todas as capitais que tem Mulheres da Paz (Informação verbal). (GF MULHERES DA PAZ).

As situações de emprego dos jovens do PROTEJO de Sobral e de Camaçari possuem a mesma característica e também se encontram de acordo com o item que reclama por maior qualificação profissional. Na cidade de Sobral, quase 70% dos jovens do PROTEJO não estão trabalhando e os de Camaçari estão com um índice um pouco maior.

No item que procura saber dos que estão trabalhando com carteira assinada, qual foi a contribuição do PROTEJO para a obtenção do atual emprego, existe uma diferença grande entre os jovens de Sobral dos que moram em Camaçari. No primeiro caso, a influência foi grande (81,3%) e no segundo caso foi bastante reduzida (33,3%).

Tabela 4: Situação de Emprego - Mulheres da Paz

	Recife (%)	Camaçari (%)
Não está trabalhando	66,7	81,0
Contrato sem carteira assinada	15,5	11,9
Contrato com carteira assinada	7,1	3,6
Emprego temporário	10,7	3,6
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

No caso das Mulheres da Paz, tanto em Camaçari quanto no Recife, a situação de emprego é mais grave do que a dos jovens. Nos dois casos, o percentual de mulheres sem trabalho é maior do que 70%, sendo que os índices de mulheres trabalhando com carteira assinada é alarmante: 3,6% em Camaçari e 7,1% no Recife.

Tabela 5: Situação de Emprego - Jovens do Protejo

	Sobral (%)	Camaçari (%)
Não está trabalhando	67,3	76,9
Contrato sem carteira assinada	8,2	15,4
Contrato com carteira assinada	18,4	7,7
Emprego temporário	6,1	-
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

A avaliação demonstra que, nas duas experiências, tanto em Camaçari quanto no Recife, as Mulheres da Paz foram se “empoderando” e passaram a atuar como verdadeiras agentes de mudanças na comunidade. A mudança foi ocorrendo não só como emancipação individual, na superação da dependência social e dominação política do grupo, como também pelo reconhecimento da própria comunidade.

As falas das mulheres entrevistadas e das gestoras foram unânimes em afirmar que o processo de qualificação foi importante para o desabrochar da consciência das participantes e que o resultado de tal acontecimento se fez sentir nas atividades diárias na comunidade: nas visitas domiciliares, informando os direitos da mulher, mediando conflitos familiares, buscando o Poder Público para resolver problemas do cotidiano e participando na organização de campanhas e eventos públicos envolvendo a comunidade.

Um dos aspectos destacado pelas mulheres nas suas falas é o fato do reconhecimento existente pela comunidade:

Ainda hoje nos procuram... (Informação verbal). (GF MULHERES DA PAZ).

Eu sou reconhecida como Mulher da Paz, não necessito da blusa para ser reconhecida... (Informação verbal). (GF MULHERES DA PAZ).

Tabela 6: Influência do PROTEJO para obter emprego - Jovens do Protejo

	Sobral	Camaçari
Sim	81,3	33,3
Não	18,8	66,7

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

h) Participação e solidariedade

Os jovens do PROTEJO dos dois municípios avaliados possuem uma prática participativa muito baixa e, mesmo assim, voltada principalmente para atividades esportivas. O nível de associativismo no País é baixo e os jovens parecem não ter conseguido modificar tal situação, pois mesmo com trabalho educativo estimulante, não participam dos grêmios escolares, sindicatos, grupos de jovens, associação de moradores, ou formas outras associativas. As experiências vividas são muito individualizadas, portanto, muito mais sofridas, porque os problemas não são partilhados.

Havia muita cumplicidade entre os jovens, somente quando se conhece a vida deles é que se entende por que eles estão ali (Informação verbal). (PROFESSOR DO PROTEJO DE SOBRAL)

(...)os jovens relatavam muitos problemas que tinham para os professores individualmente pois eles se envergonham de falar na turma (Informação verbal). (JOVEM DO PROTEJO DE SOBRAL).

Eu não gosto muito desta história de associação . Eu prefiro conversar com os amigos na rua (Informação verbal). (JOVEM DO PROTEJO DE CAMAÇARI).

Os meus alunos não falam de nenhuma associação que estejam participando. Aliás, eu não sei nem se eles participam de alguma (Informação verbal). (JOVEM DO PROTEJO DE CAMAÇARI).

Eu não gosto de falar o que estou sentindo. Ninguém tem nada a ver com isso... Aliás, mesmo que eu quisesse falar não tinha com quem. (JOVEM DO PROTEJO DE CAMAÇARI).

Tabela 7: Participação -Jovens do Protejo

	Sobral (%)		Camaçari (%)	
	Sim	Não	Sim	Não
Participa de algum trabalho coletivo	10,2	89,8	3,8	96,2
É sócio de alguma associação ou sindicato	6,1	93,9	3,8	96,2
Participa de reuniões/encontros familiares	40,8	59,2	34,6	65,4
Expressa sua opinião em reuniões familiares/ no trabalho/outros	36,7	63,3	42,3	57,7
Participa na organização dos eventos sociais	22,4	77,6	23,1	76,9
Costuma realizar atividades esportivas	54,3	45,7	38,5	61,5
Participa de algum grupo/atividade cultural	11,4	88,6		100
Costuma assistir a eventos esportivos	48,6	51,4	30,8	69,2
Costuma assistir a eventos culturais	42,9	57,1	30,8	69,2

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

Diferentemente dos jovens que participam do PROTEJO, as Mulheres da Paz possuem outro perfil de sociabilidade, haja vista serem engajadas em movimentos do bairro e participarem em atividades sociais, culturais, esportivas e familiares. O único índice de participação reduzida é na atividade sindical e isso pode ser explicado pelo reduzidíssimo número de pessoas trabalhando com carteira assinada. Aliás, o índice de participação sindical é praticamente igual ao de mulheres empregadas.

Tabela 8: Participação - Mulheres da Paz

	Camaçari (%)		Recife (%)	
	Sim	Não	Sim	Não
Participa de algum trabalho coletivo	52,4	47,6	53,2	46,8
É sócio de alguma associação ou sindicato	5,0	95,0	5,3	94,7
Participa de reuniões/encontro familiares	61,7	38,3	66,2	33,8
Expressa sua opinião em reuniões familiares/no trabalho/outros	87,3	12,7	93,2	6,8
Participa de organização de eventos sociais	58,8	41,3	57,7	42,3
Costuma realizar atividades esportivas	25,8	74,2	39,7	60,3
Participa de algum grupo/atividade cultural	19,7	80,3	25,9	74,1
Costuma assistir a eventos esportivos	45,5	54,5	59,6	40,4
Costuma assistir a eventos culturais	78,1	21,9	87,9	12,1

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

i) O que mudou depois do projeto

Respondendo a uma bateria de perguntas sobre o que mudou em Sobral depois do PROTEJO, os jovens afirmaram que, durante a realização do projeto, e logo após o seu término, a situação tinha melhorado, contudo o estado atual é diferente. O sentimento de quase a metade dos informantes (44,9%) sobre o nível de violência é que não existiu alteração; em 34,7%, é de que piorou e, somente 20,4% acreditam que houve melhora.

O sentimento com relação à circulação de drogas no bairro, em 42,9% dos casos, é que aumentou. Somente 14,3% acham que diminuiu.

No tocante ao medo da polícia, a maioria (63,3%) acha que não houve mudança, embora com relação à Guarda Municipal tenha havido 59% que acreditam ter melhorado o seu relacionamento com a comunidade. No caso da melhoria da imagem da Guarda Municipal, deve acontecer porque foi ela uma das responsáveis pela execução do PROTEJO.

Tabela 9: O que mudou depois do PROTEJO

O que mudou depois do Projeto	Sobral (%)			Camaçari (%)		
	Melhorou	Piorou	Sem alteração	Melhorou	Piorou	Sem alteração
A violência no seu bairro	20,4	34,7	44,9	30,8	38,5	30,8
O número de homicídios	16,3	32,7	51,0	11,5	50	38,5
Áreas do bairro onde as pessoas têm medo de frequentar por causa da violência	24,5	30,6	44,9	30,8	34,6	34,6
As notícias em jornais ou programas de tv e rádio sobre a violência no bairro	24,5	32,7	42,9	42,3	38,5	19,2
Medo da polícia	14,3	22,4	63,3	19,2	26,9	53,8
A opinião sobre a Guarda Municipal	59,2	4,1	36,7	50		50
A circulação de drogas no bairro	14,3	42,9	42,9	19,2	65,4	15,4
O número de jovens que estudam	61,2	16,3	22,4	76,9	11,5	11,5
O número de jovens que trabalham	51,0	18,4	30,6	34,6	46,2	19,2
A oferta de atividades de lazer no bairro	24,5	22,4	53,1	11,5	30,8	57,7
A oferta de atividades de cultura no bairro	32,7	18,4	49,0	23,1	23,1	53,8

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

O sentimento de mudança dos jovens de Camaçari não tem variação significativa com relação aos de Sobral. Em resposta ao mesmo tipo de questionário, 38,5% dos respondentes afirmaram que o nível de violência piorou. Sobre a circulação de drogas no bairro, 65,4% dizem acreditar que aumentou. Somente 14,3% acham que diminuiu.

No tocante ao medo da polícia, a metade dos informantes é da opinião de que nada mudou.

O mesmo questionário aplicado às Mulheres da Paz de Camaçari e Recife não teve resultado diferente relativamente à percepção delas sobre a violência. Em ambos os casos, as mulheres foram da opinião de que houve melhora na situação de segurança da comunidade.

Tabela 10: O que mudou depois do Mulheres da Paz

O que mudou depois do Projeto	Camaçari(%)			Recife (%)		
	Melhorou	Piorou	Sem alteração	Melhorou	Piorou	Sem alteração
A violência no bairro	64,3	23,8	11,9	60,7	16,7	22,6
O número de homicídios	61,3	15	23,8	55,4	14,5	30,1
Áreas do bairro onde as pessoas têm medo de frequentar por causa da violência	69,1	17,3	13,6	59,0	12,0	28,9
As notícias em jornais ou programas de tv e rádio sobre a violência no bairro	47	15,7	37,3	45,2	7,1	47,6
O medo da polícia	46,9	22,2	30,9	58,0	8,6	33,3
A opinião sobre a Guarda Municipal	50,6	8,4	41	49,4	4,8	45,8
A circulação de drogas no bairro	33,3	36,9	29,8	26,2	34,5	39,3
O número de jovens que estudam	67,1	18,3	14,6	73,8	7,1	19,0
O número de jovens que trabalham	72	14,6	13,4	65,5	9,5	25,0
A oferta de atividades de lazer no bairro	34,9	15,7	49,4	35,7	9,5	54,8
A oferta de atividades de cultura no bairro	37,3	13,3	49,4	40,5	7,1	52,4

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

j) Pontos positivos e negativos das experiências

Os jovens do PROTEJO, avaliando os aspectos positivos e negativos da experiência, foram da opinião, tanto em Sobral quanto em Camaçari, de que o aspecto mais importante do projeto foi a amizade dos professores com os alunos. O relevante de ser verificado é que essa relação professor-aluno retorna diversas vezes e de maneiras diferentes. O projeto apresentou algo que foi comum às três cidades, pois, mesmo respeitando as diferenças de encaminhamento no processo, o resultado da avaliação dos próprios jovens foi positivo com relação ao empenho e prática dos seus professores. Os grupos focais de professores e jovens apontam para as razões de tal fato: os esforços empreendidos pelos professores em acolher bem os jovens e o fato de estes jovens perceberem tal mudança no processo pedagógico.

O fato de os professores desenvolverem o tratamento personalizado, a garantia do respeito ao aluno, o reconhecimento da diversidade e não discriminação, o saber ouvir o que cada um tem a dizer, a identificação dos diversos saberes na sala de aula - são procedimentos que estabelecem o diferente entre jovens que vivem situações de risco e ou já saíram do sistema de ensino regular.

Um dos aspectos positivos de tal experiência foi a contratação de professores para a capacitação profissional de jovens e mulheres, não só pela sua formação acadêmica, mas também pela experiência em educação popular, não importando muito se tal experiência vem de organizações não governamentais, partidárias ou religiosas. Importa é que os profissionais saibam trabalhar com o povo, respeitar seus saberes, saber ouvir e não transformem a sala de aula em púlpito ou palanque, conforme a avaliação dos alunos.

Tabela 11: Jovens do Protejo de Sobral

Pontos Positivos do Projeto	%
Os professores eram amigos dos alunos	30,6
Adquirir conhecimento	14,3
Conteúdo ministrado nas salas de aula e oficinas	14,3
Nada, nenhuma alteração	14,3
Merenda	8,2
Sentia bem no PROTEJO	6,1
Outros	12,2
Total	100,0

Tabela 12: Jovens do Protejo de Camaçari

Pontos Positivos do Projeto	%
Os professores eram amigos dos alunos	26,9
Nada, nenhuma alteração	26,9
Conteúdo ministrado nas salas de aula e oficinas	11,5
Conhecer amigos	3,8
Outros	30,8
Total	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

k) Como aspecto negativo, fica registrada a distância da sede; portanto, uma questão que se refere à territorialização.

Tabela 13: Jovens do Protejo de Sobral

Pontos Negativos do Projeto	%
Muito distante	21,1
Bolsas pagas com atraso	10,5
Lanche chegava atrasado	10,5
Nenhum	10,5
Curso foi muito curto	7,9
Falta de organização	7,9
Usavam drogas no curso (escondido)	7,9
Alguns queriam brigar no curso	5,3
Não qualificou para o mercado de trabalho	5,3
Falta de professores	2,6
Outros	10,5
Total	100,0

Tabela 14: Jovens do Protejo de Camaçari

Pontos Negativos do Projeto	%
Nenhum	23,8
Muito distante	19,0
Curso foi muito curto	9,5
Não qualificou para o mercado de trabalho	9,5
Alguns queriam brigar no curso	9,5
Falta de organização	4,8
Desvio de bolsas	14,3
Outros	9,5
total	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

As Mulheres da Paz que participaram das duas experiências salientaram como ponto positivo o combate à violência e, no caso do Recife, deram um destaque especial à produção de conhecimento.

Tabela 15: Mulheres da Paz de Camaçari

Pontos Positivos do Projeto	%
Combate contra a violência em geral, diminuição da violência	15,5
Voltar ao campo de trabalho	10,7
Combate contra as drogas	7,1
Acompanhamento e encaminhamentos das famílias aos órgãos	2,4
Orientar a família	2,4
Outros	61,9
Total	100,0

Tabela 16: Mulheres da Paz do Recife

Pontos Positivos do Projeto	%
Melhorou acesso da comunidade ao conhecimento	25,0
Combate contra a violência em geral, diminuição da violência	13,1
Ampliação dos próprios conhecimentos	13,1
Atuar com na comunidade	2,2
Orientar as famílias	2,4
Outros	44,0
Total	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

Tabela 17: Mulheres da Paz de Camaçari

Pontos Negativos do Projeto	%
Deveria ter continuado	23,8
Espaço físico	17,9
Qualificou mas não aproveitou as mulheres	10,7
Tempo do projeto bastante limitado	8,3
Falta de apoio das autoridades	4,8
Outros	34,5
Total	100,0

Tabela 18: Mulheres da Paz do Recife

Pontos Negativos do Projeto	%
Deveria ter continuado	40,5
Qualificou mas não aproveitou as mulheres	8,3
Tempo do projeto bastante limitado	9,5
Espaço físico	8,3
Outros	33,3
Total	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

I) Descontinuidade dos projetos

A descontinuidade do projeto foi expressa como a causa negativa da execução dos dois projetos pelas Mulheres da Paz das duas cidades avaliadas. Nesse sentido, as manifestações contrárias à finalização das atividades e a defesa da continuidade ficaram registradas de formas diversas. As falas dos grupos focais registram tal posição e as respostas do survey indicam as razões de tal posicionamento.

E um absurdo esse projeto não continuar (Informação verbal).(PROFESSOR DO PROTEJO DE SOBRAL).

Eu não entendi por que o PROTEJO não teve continuidade. Ainda temos violência no bairro (Informação verbal). (JOVEM DO PROTEJO DE SOBRAL).

Por que o Mulheres da Paz não teve continuidade? O projeto era tão bom para comunidade (...) Claro, para mim também (Informação verbal). (JOVEM DO PROTEJO DE SOBRAL).

Estou esperando que o projeto continue aqui ou em outro lugar (Informação verbal). (JOVEM DO PROTEJO DE CAMAÇARI).

Agora é que estava bom de iniciar novo projeto. A gente aprendeu muita coisa com o primeiro (Informação verbal). (JOVEM DO PROTEJO DE CAMAÇARI).

Os jovens do PROTEJO destacam prioritariamente o fato de o projeto contribuir para que os jovens saiam das ruas.

Tabela 19: Razões para o Projeto Continuar - Jovens do Protejo

Razões para o Projeto Continuar	Sobral (%)	Camaçari (%)
Afasta os jovens das ruas	54,5	33,3
Por ter sido um bom projeto	13,6	-
Por gerar mais conhecimento	9,1	4,2
Tirar os jovens da criminalidade	4,5	8,3
Preencher o tempo e arranjar um emprego	-	12,5
Profissionalizar os jovens	-	12,5
Melhorar a segurança	-	12,5
Oportunidade dos jovens aprender e respeitar	-	8,3
Conhecer mais pessoas	-	4,2
Outros	18,2	4,2
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

As Mulheres da Paz destacam o aprendizado, o combate à violência e a necessidade de atuação na comunidade como justificativas para a continuidade do projeto.

Tabela 20: Razões para o Projeto Continuar -Mulheres da Paz

Razões para o Projeto Continuar	Camaçari (%)	Recife (%)
Aprendizado, conhecimento para as mulheres	25,0	26,2
Diminuição da violência	17,9	11,9
Desenvolver ações importantes para a comunidade	23,8	21,4
Outros	33,3	40,5
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Própria – 2013

Uma reclamação generalizada foi quanto à descontinuidade do projeto. As opiniões recorrentes são de que a experiência vinha sendo muito positiva: tinha que corrigir os seus erros e continuar. Nas falas, podem ser percebidos vários sentimentos - tristeza, revolta e decepção.

Analisando de forma distanciada, pode-se dizer que talvez tenha existido uma falha de execução do projeto, que não deixou claro para os jovens e as mulheres que a experiência era de um projeto e que, a exemplo de qualquer projeto, teria um início e um final. Pode-se ir mais além, no entanto, entendendo-se que ambos os projetos não foram criados para ser simplesmente projetos que terminam; mas para transformar territórios conflagrados dentro de uma política de segurança cidadã, complexa e composta de várias iniciativas. Muitas vezes, tanto as mulheres quanto os jovens, entendem que seu tempo de projeto encerrou. Quem, no entanto, serão os próximos beneficiados e como podem ajudar? A política precisa ter continuidade, mesmo com um projeto passando a beneficiar outros moradores da comunidade. A pergunta que aparece é: por que o projeto não vai mais ser executado neste território? Não é mais Território de Paz?

Assim, pode ser feito outro tipo de questionamento para o desenvolvimento dos próximos projetos: o que significa trabalhar durante um ano com um jovem e não criar as condições para que ele supere a sua situação de vulnerabilidade? O que significa uma mulher se capacitar como mediadora das questões sociais da sua comunidade e depois do final do projeto não dispor de tempo para exercitar aquilo para o qual foi formada?

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação dos projetos PROTEJO e Mulheres da Paz em municípios brasileiros atendeu a uma demanda das políticas públicas de segurança que procuram sistematizar as diversas experiências de prevenção ao crime e à violência no geral. Uma das características das políticas públicas é satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos agentes sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários. (RUA, 1998, p.03).

As elevadas taxas de violência trazem para a agenda política e social o tema da segurança pública e a formulação de propostas mais democráticas, voltadas para a prevenção, com maior protagonismo das comunidades, e uma ação de polícia que compatibilize eficiência com respeito aos direitos humanos.

A proposta de avaliar esses dois projetos como experiências no âmbito do trabalho preventivo de uma Política de Segurança Pública revestiu-se de importância, porque foi uma oportunidade de conhecer experiências diferenciadas realizadas, refletir sobre os projetos, apontar caminhos e corrigir rumos em práticas que estão sendo implementadas em outras unidades federativas.

Assim, ainda que estes projetos hoje se articulem de forma diferente do que ocorria na época, quando vinculados ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI, e tenham se tornado um só na proposição dos editais atuais da SENASP/MJ, mesmo assim, guardam todos os elementos propostos na sua formulação inicial, de forma que sua avaliação deve alcançar qualificação para os projetos em curso.

É preciso dizer, no entanto, que o fato de a avaliação não ter sido pensada como etapa do próprio processo de execução trouxe prejuízos para os seus resultados. A inexistência de dados produzidos previamente com qualidade e confiabilidade impede hoje que se realize um estudo de impacto com metodologia quase experimental com grupos de controle e em condições de isolar as variáveis capazes de interferir nos territórios estudados.

Embora reconhecendo as dificuldades de uma avaliação na área da segurança pública, em função da diversidade de variáveis que interferem no espaço analisado, e ante a impossibilidade de isolar o que é resultado de uma intervenção quando inúmeros projetos estão simultaneamente interferindo no seu objeto de estudo, o trabalho foi realizado dando voz aos diversos agentes desse processo, sendo este o seu principal mérito: a escuta qualificada de cada grupo beneficiado, gestores e docentes envolvidos.

O estudo veio apontar, ainda, o fato de que, ao definir a área na qual vão ser desenvolvidos os novos projetos, a sua delimitação deve levar em conta não só os índices estatísticos, mas também o conhecimento das múltiplas variáveis que dão especificidade a tal espaço. A identificação do território deve ser feita de tal forma que permita identificar, por meio de visitas e reuniões, as barreiras geográficas, áreas de risco, equipamentos sociais públicos ou privados, organizações não governamentais, empresas, espaços de lazer que atuam e poderão interferir no trabalho. O território deverá ser definido tendo por base a compreensão de que tal delimitação não é estática, portanto, está em permanente movimento. A dimensão do território deve estar intimamente ligada ao tamanho da intervenção proposta. O impacto do PROTEJO e Mulheres da Paz em determinada área vai ter que relacionar o número de jovens e de mulheres com o tamanho da população que vai ser atingida, a natureza dos problemas existentes, a infraestrutura urbana disponível e mobilizada para melhorar o território, a presença policial na área e a quantidade de profissionais que atuam nas mais diferentes experiências, fazendo-se a interlocução dos poderes e da política pública com a comunidade residente e participante daquele território.

O fato de a avaliação ter tido dificuldade de trabalhar com dados que permitissem um estudo de impacto sob o Território de Paz deve alertar para a necessidade de elaboração de diagnóstico, desde o momento em que for definida a área de atuação dos projetos para permitir que seja feita uma radiografia do que é possível ser percebido como característica inicial do Território de Paz; construídas suas “Linhas de Base”, metas e indicadores a serem alcançados; e acompanhados, fazendo a troca com a comunidade envolvida, alterando os elementos problemáticos e agregando novas formas de trabalho e metodologias e ainda novas metas e indicadores, tornando dinâmica a gestão dos projetos e do Território, integrando ainda gestores das diversas políticas sociais na execução deste, que é um plano de segurança preventiva e cidadã.

O trabalho com jovens e mulheres no PROTEJO e Mulheres da Paz aponta para a necessidade de um debate em torno do processo pedagógico que alimenta a própria intervenção. Mais importante do que o acompanhamento administrativo da experiência é a reflexão em torno dos avanços e possibilidades de transformação social no contexto do território escolhido. As mudanças comportamentais são difíceis de mensurar em curto espaço de tempo. Isto traz, por conseguinte, a necessidade de avaliações qualitativas mais profundas.

Nesse caso, o desafio foi saber em que medida tais projetos influíram na redução do crime, da violência e de seu impacto sobre as pessoas e a sociedade, ou seja, investigou se o trabalho desenvolvido reduziu a vulnerabilidade e aumentou a resiliência dos moradores do Território.

Como salientado em diversos momentos, o estudo tomou por base a opinião dos diversos atores do processo. O *survey*, as entrevistas e os grupos focais procuraram identificar na fala dos atores da experiência pedagógica e no contexto de tal limitação os seus aspectos positivos e negativos.

O que ficou registrado foi a importância dos projetos para tornar os jovens menos suscetíveis ao envolvimento com o crime e a violência, diminuindo a possibilidade

de “vitimização”. Nesse sentido, as falas indicam que, durante as experiências, tanto aconteceram mudanças individuais quanto coletivas, entendendo-se as mudanças coletivas não só do grupo, mas também de setores importantes da comunidade em contato com os projetos.

O depoimento de jovens, mães e professoras falando do que eram os seus filhos e alunos, antes do projeto e depois da experiência, pode significar algo relevante para análise dos resultados. No mesmo sentido, as críticas generalizadas com relação à forma de encaminhamento final do PROTEJO em Camaçari indicam como algo negativo. Os dados mais concretos com relação aos seus aspectos positivos se referem ao afastamento do uso das drogas, a continuidade nos estudos e o ingresso no mundo do trabalho.

No caso das mulheres, só o fato de elas mesmas passarem a identificar o que é a violência doméstica, antes naturalizada na vida cotidiana dos casais, já implicou mudanças na relação homem – mulher na comunidade, nas suas vidas diretamente e sobre aquelas que puderam ser identificadas e trabalhadas. Neste sentido, há relatos importantes de um e de outro casos.

O depoimento das mulheres dizendo da importância da qualificação para suas vidas, da forma como passaram a lidar com a violência em suas casas, como socializaram o processo de conhecimento dos direitos e de como passaram a fazer uso da Lei Maria da Penha significa importante elemento de validação do projeto.

Embora os homens não tenham sido ouvidos em tal avaliação, todas as falas foram no sentido de dizer que, em muitos casos de violência doméstica, ela foi amenizada, ou até suprimida, em decorrência da mediação das Mulheres da Paz.

O processo avaliativo não vai ser capaz de indicar de forma objetiva a causalidade entre o projeto e as relações sociais no interior da comunidade. O fato de as Mulheres da Paz, contudo, estarem próximas da administração municipal, e terem se transformado em ponto de referência para qualquer ação comunitária, indica que elas desempenharam e ainda desempenham um forte papel como agentes de mudança na comunidade.

A experiência de Camaçari alertou para um problema que pode estar ocorrendo na execução dos projetos em diversas experiências, que é o da falta de planejamento conjunto nas diversas esferas de poder. O fato de a Prefeitura não haver trabalhado em conjunto com o Estado trouxe prejuízos para a execução dos dois projetos e de seus públicos no PROTEJO e Mulheres da Paz. O fato ocorrido na Bahia é emblemático da dificuldade nesta integração, mesmo numa situação em que os dois poderes estavam sendo governados pelo mesmo partido político. Não tendo sido trabalhados para realizar a integração e a gestão conjunta da redução da violência em um mesmo território, resta claro que isto não ocorrerá naturalmente e apenas pela manutenção de boas e cordiais relações. Por este motivo, entende-se a necessidade mais ampla prevista no Programa, inclusive na realização sistemática de encontros, troca, debate e superação, envolvendo o Estado e o Município, bem como o Governo Federal, o Poder Judiciário e outras instâncias decisivas de participação e gestão integrada de conflitos, como os conselhos municipais, estaduais, de direitos, tutelares, entre outros, por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGI-M.

Por outro lado, observa-se também que é aleatória a aprovação de um mesmo projeto para execução por um estado e por um município, deixando claro que este pode ser mais um fator de piora nas relações institucionais do que de agregação. Delegando o projeto a um ente, o outro não se encarrega, e a recíproca é verdadeira. Há insatisfações de ambos os poderes quando a execução das políticas fica ao encargo de um governo de Estado, por exemplo, e outras políticas de atenção a jovens são executadas em um município, sem interlocução da política no plano local. O Território corre o risco de ser gerido à parte, menosprezando-se a força de uma política setorial. É claro que ambos perdem, mas, principalmente, o público que deixa de ser beneficiado.

A intersectorialidade também é fundamental para o bom resultado do trabalho preventivo na área da segurança pública. A falta de articulação entre o projeto e as secretarias de Governo sentida pelas Mulheres da Paz de Camaçari representa os malefícios de um trabalho segmentado na comunidade. Quando existe um grande consenso de que o trabalho de Segurança Pública não é somente investir em Polícia, não pode ser aceito que os segmentos voltados para educação, saúde, assistência, infraestrutura urbana e outros não estejam articulados em uma mesma proposta, entendendo que se trata de uma política a ser instalada e não mais alguns projetos a serem executados.

As Mulheres da Paz, tanto no Recife como em Camaçari, reivindicam maior integração entre as secretarias e sua ação como agentes sociais que fazem tal mediação. Sentiam-se pouco valorizadas quando de encaminhamentos importantes feitos e nenhum retorno efetivo das secretarias obtinham, parecendo que não havia de fato uma representatividade de agentes sociais a que se propunha o projeto. Faziam esforços importantes e eram pouco valorizadas pelos agentes dos equipamentos sociais. As questões foram apresentadas como tendo sido presentes no período de execução do projeto, como também no atual momento. Muitas se indagam: antes eu era conhecida como Mulher da Paz, hoje não sou mais?

Fez parte da avaliação também a possibilidade de obterem continuidade em sua ação, como efeito da participação no projeto. Uma experiência que pode ser replicada em outros estados é desenvolvida no Governo de Pernambuco. As Mulheres da Paz são convocadas para participar das campanhas sociais e também são aproveitadas como terceirizadas em algumas atividades públicas. Isto significa reconhecimento, ampliação de oportunidades e retorno concreto do projeto. Existem contratações temporárias, e mesmo permanentes, de serviços terceiros nos governos estaduais e municipais. O compromisso de um órgão público que recebe recursos federais com esta prática não é pouco significativo e representa para as mulheres em ação a possibilidade, inclusive, de colocar em prática conhecimentos e vivências adquiridas no projeto. O fomento da geração de trabalho e renda é perseguido pelo Governo em suas políticas de desenvolvimento econômico e a possibilidade de trabalho é fator de redução da violência reconhecido pelos estudos mais atuais. Não se trata de um objetivo de empregar todos os participantes, mas um compromisso com a continuidade e com a viabilização das transformações sociais iniciadas com os projetos.

No final existe uma grande indagação: o Território se tornou menos violento? A resposta tendeu a ser de que o projeto reduziu de forma importante a violência no

período que estava acontecendo, mas que, no momento posterior, o nível de violência aumentou. Algumas questões podem estar relacionadas com tais entendimentos: a polícia se fazia mais presente no Território durante a execução do projeto; jovens e mulheres estavam mais presentes na vida da comunidade falando de pacificação e de opções institucionalizadas para superação de problemas; a presença da droga era menor do que atualmente ou era ante a mobilização social em curso; outros projetos foram concluídos e, mais uma vez, reduziram-se as opções para jovens e mulheres. Enfim, o processo parou de ser alimentado dentro do Território, entre outros fatores que interferem no dia a dia do Território.

Os dados indicam que, do ponto de vista individual dos participantes dos projetos, e daqueles que foram atingidos diretamente pela ação do PROTEJO ou Mulheres da Paz (familiares, vizinhos, amigos e outros), o resultado foi muito positivo. Ainda, no entanto, foi pequeno para conseguir transformações em Territórios superdimensionados para a natureza das intervenções. Não há estudos que correlacionam o tamanho do Território e o número de vagas oferecidas, mecanismo básico de oferta de políticas públicas em espaços públicos, ainda mais se tratando de uma intervenção integrada em um território para a redução da violência.

Os dois projetos, PROTEJO e Mulheres da Paz, no entanto, demonstraram a possibilidade de uma política de prevenção na área da segurança, apontando como o Ministério da Justiça está no caminho certo. Ambos tiveram problemas na execução, contudo, são muito bem avaliados em vários quesitos, demonstrando que abriram um conjunto de possibilidades para uma implementação com melhores resultados.

A riqueza do processo avaliativo se encontra menos no que foi capaz de indicar na quantificação do seu impacto no combate à violência e muito mais no que expressa como possíveis opções de correção de rumo e possibilidades para reflexão.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Suely Souza. **Femicídio, algemas (in) visíveis do público- privado**. Rio de Janeiro. REVINTER, 1998.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. **Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM**. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº11.530. de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm

Brasil. **Plano Plurianual 2008-2011**. Ministério do Planejamento. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FROTA, F.H.S. – *Pobres, jovens e negros: algozes ou vítimas da violência?* In: **O público e o privado**, nº20, Fortaleza, Ed Uece, 2012.

RUA, Maria das Graças. *Análise das políticas públicas: conceitos básicos* In: Rua, Maria das Graças; VALDAO, Maria Izabel. **O Estado da Política**: Temas Seleccionados. Brasília, Paralelo 15, 1998.

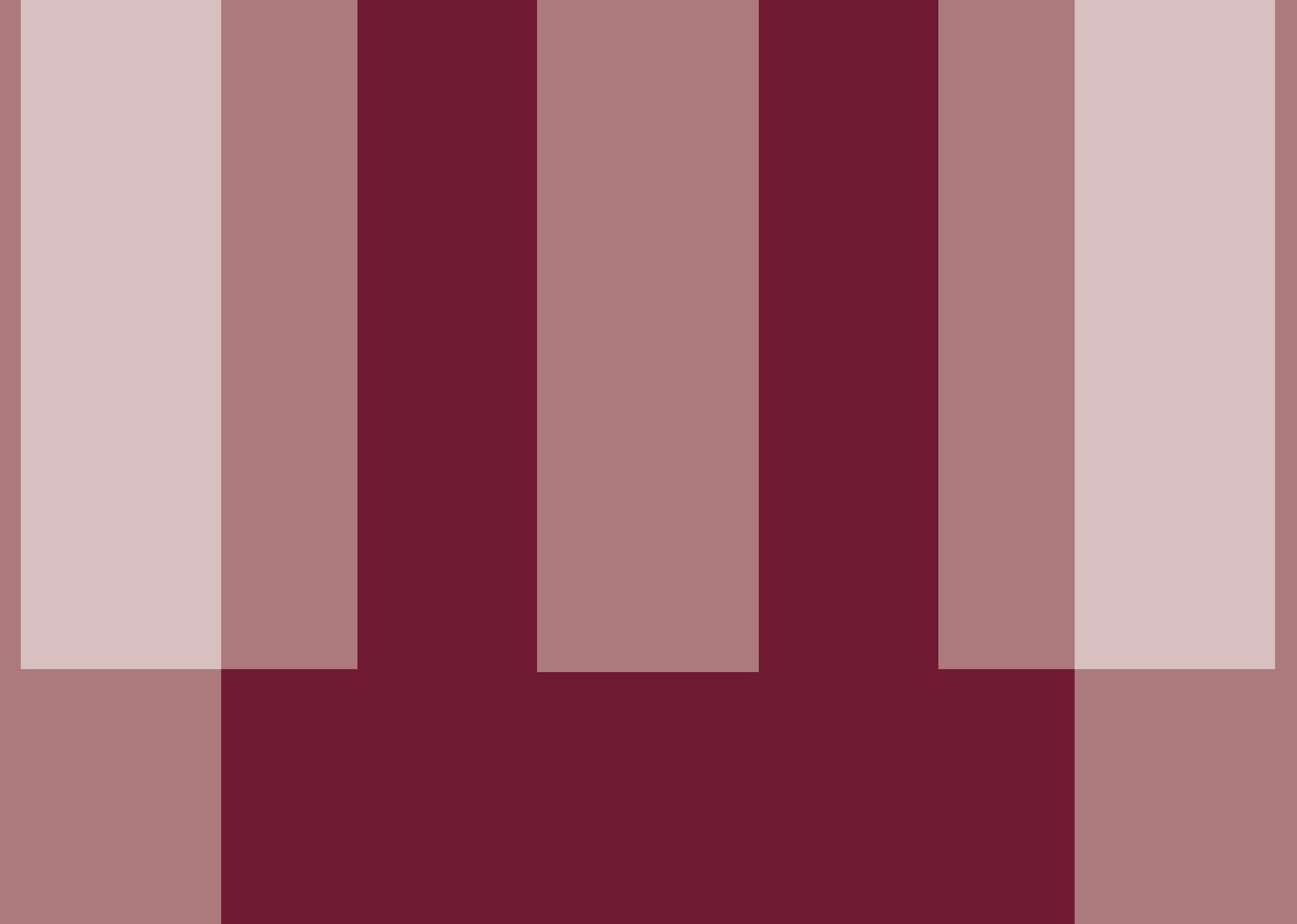
SAFFIOTTI, Heleieth, **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

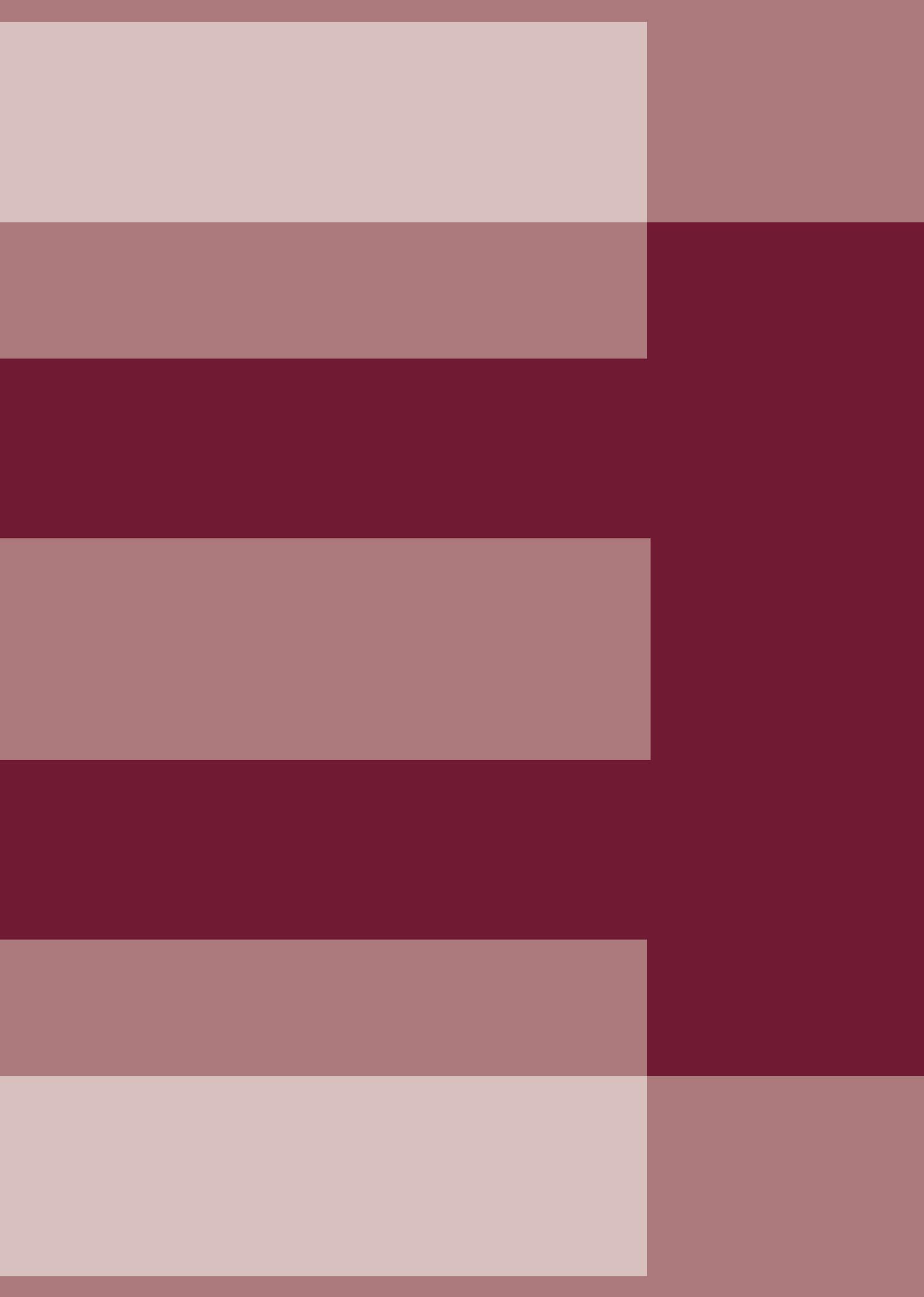
SOUZA, Maria Julieta Nunes e COMPANS, Rose. Espaços Urbanos Seguros: A temática da segurança no desenho da cidade. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Artigo. R. B. **Estudos Urbanos e Regionais** V. 11, N. 1 / MAIO 2009. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/download/207/191>.

SOUZA, Robson Sávio Reis. Política de segurança pública: grandes desafios. **Carta Capital**, São Paulo, 18 jul. 2011. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/politica-de-seguranca-publica-grandes-desafios>.

WACQUANT, Loïc. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.

WASELFIS, J.J. **Mapa da Violência**. Homicídios e Juventude no Brasil. Brasília: 2013.





6

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DA REDE NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA - RENAESP¹

Renato Sérgio de Lima²; Flávia Carbonari³; Laís Figueiredo⁴ e Patricia Pröglhöf⁵

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa “Avaliação de Resultados da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)”, realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) como parte do projeto Pensando a Segurança da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp-MJ). O estudo teve como objetivo compreender os efeitos desta política na trajetória dos profissionais de segurança pública egressos destes cursos e nas estruturas das instituições de segurança pública. A pesquisa revela que a Renaesp tem elevado nível de aceitação entre egressos e instituições de ensino superior, além de exercer um papel importante na formação policial. Os principais efeitos encontrados apontam para mudanças de valores e percepção dos egressos e para uma maior integração de diferentes corporações e hierarquias em um espaço híbrido de discussão e troca de conhecimentos. Os resultados indicam, ainda, a aproximação da comunidade acadêmica e agentes de segurança pública e a promoção desta temática como área de conhecimento. Por outro lado, o estudo aponta lacunas importantes, sobretudo na definição de objetivos e metas claras da própria política e em seu sistema de gestão e monitoramento. Estas lacunas impedem, inclusive, a realização de uma avaliação de impacto efetiva da Rede, que verse sobre sua eficácia ou eficiência.

Palavras-Chave: Segurança Pública. Formação Policial. Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública. Renaesp. Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article presents the results of the study “Results’ Evaluation of the National Network for Advanced Studies in Public Safety (Renaesp)”, conducted by the Brazilian Forum on Public Safety (FBSP) between March and September, 2013, as part of the “Thinking about Security” project led by the National Secretariat of Public Security of the Ministry of Justice (MJ -Senasp). The analysis aims at understanding the effects of RENAESP in the professional development of law enforcement officers who have graduated from courses provided by the network, and its effects in effects in the organizational structures of public security institutions. It reveals that Renaesp has a high level of acceptance among graduates and universities and plays an important role in police officers’ training. The results show that the main effects of this program are related to changes in personal values and perceptions of graduates and to a greater integration of different corporations and hierarchies in the academic environment. It also demonstrates positive effects in the integration between the academic community and public security officers and in the promotion of this topic as an area of knowledge and research. Nevertheless, the results also point to important gaps. Most of them refer to management and monitoring and evaluation issues.

Key-Word: Public Security. Police Training. Police Capacity Building. National Network for Public Security Studies. Renaesp. Evaluation of Public Policies.

1 Colaborou nas discussões do Projeto Marta Arretche, professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP e Diretora do Centro de Estudos da Metrópole

2 Renato Sérgio de Lima, Coordenador da pesquisa, é doutor em Sociologia pela USP e pós-doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Ex-Secretário Executivo e Membro do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

3 Flávia Carbonari é mestre em Estudos Latino Americanos pela Georgetown University e formada em Relações Internacionais e Jornalismo pela PUC-SP.

4 Laís Figueiredo é formada em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP.

5 Patricia Pröglhöf é mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV, pós-graduada em Organizações Humanitárias e de Solidariedade pela Université Lumière Lyon II e formada em Relações Internacionais pela UNESP-Franca.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma avaliação de resultados da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) - política do Governo Federal que financia cursos de pós-graduação *lato sensu* em segurança pública em instituições de ensino superior (IES) para profissionais desta área. Considera, portanto, a efetividade da Renaesp, não versando sobre a sua eficácia ou eficiência.

A presente pesquisa teve sua oportunidade de realização a partir do Edital Pensando a Segurança Pública, uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que tem por objetivo fomentar pesquisas aplicadas em segurança pública e justiça criminal, bem como qualificar e subsidiar a elaboração de políticas públicas nessas áreas. A parceria reflete em muitos aspectos recentes evoluções ocorridas nas políticas públicas brasileiras, uma vez que novos temas são colocados de forma mais significativa na agenda, bem como novos atores (como universidades, centros de pesquisa, organizações não governamentais) são chamados para a discussão, contribuindo de modo mais ativo e efetivo para o desenho e a avaliação das políticas públicas.

No entanto, é necessário considerar que, apesar de tais avanços, no âmbito da segurança pública persiste no Brasil relativo desconhecimento sobre relações como as que se estabelecem entre as polícias e as políticas da área. Esse desconhecimento tem comprometido a possibilidade de entender, inovar e aperfeiçoar as práticas policiais e a segurança pública no país, a capacidade de entender a maneira pela qual as polícias e as políticas de segurança pública são relacionadas, construídas e reconstruídas, e a oportunidade de distinguir consequências ou impactos de ações e práticas policiais e políticas de segurança pública.

Devido a tais carências, pesquisadores e profissionais que trabalham com estes temas estão isolados academicamente e politicamente, na medida em que os resultados de estudos e pesquisas não são transformados em conhecimento capaz de subsidiar revisões teóricas e metodológicas da literatura existente e, principalmente, promover inovações e aperfeiçoamentos em organizações e práticas policiais e em políticas de segurança pública. Além disso, a aproximação entre academia e instituições de justiça e segurança continua pautada por preconceitos e desconfianças mútuas.

Assim, ao promover a capacitação dos implementadores das políticas de segurança pública por meio de parcerias entre instituições de ensino superior – públicas e privadas – e um órgão do governo federal, a Renaesp contribui para uma inflexão no padrão vigente de atuação. Com ela, uma nova “rede institucional” se constitui na área, reunindo diversos atores tanto para o desenho da política como para a provisão de um serviço público (FARAH, 2001). Apresenta-se, desse modo, como uma política com características e potencial de inovação na gestão pública e, por estes aspectos, a avaliação dos seus resultados ao longo destes sete anos faz-se significativamente pertinente.

Como apresenta a literatura sobre avaliação de políticas públicas, a natureza e complexidade dos objetivos da ação pública determinam, em grande parte, o objetivo da avaliação, exigindo maior ou menor esforço tanto em seu planejamento operacional

quanto em sua formulação metodológica. Esta se expressa na elaboração de modelos de avaliação, definição de técnicas de investigação, seleção de variáveis analíticas (dados quantitativos e/ou qualitativos), definição de indicadores, medidas de associação e técnicas estatísticas e capacidade analítica para a compreensão e a interpretação dos indicadores gerados.

O objetivo do programa molda e informa, portanto, o escopo da avaliação. Objetivos definidos com precisão aumentam as chances de avaliações coerentes e com qualidade nos resultados, enquanto objetivos difusos demandam da avaliação respostas mais no sentido de aumentar o conhecimento acerca do próprio problema social, alvo da ação, do que respostas relativas ao alcance do verificado em relação ao pretendido. Nesse sentido, mais do que apurar a realização dos objetivos propostos, a avaliação tende a oferecer novos critérios, decorrentes do conhecimento da realidade social, para eventuais ajustes dos objetivos propostos seja quanto à maior especificação em sua formulação, seja na correção de suas metas ou na proposição de indicadores capazes de mensurar sua efetiva realização. É nesse contexto – de uma política com objetivos difusos ou alternantes ao longo do tempo, explícitos e implícitos – que a avaliação de resultados da Renaesp apresentada neste artigo se insere.

O principal objetivo da análise apresentada é avaliar os efeitos da Renaesp na trajetória profissional dos discentes participantes e nas instituições de segurança pública. Para atingi-lo, investigamos também a percepção de gestores do setor acerca das temáticas necessárias para a qualificação dos quadros das instituições de segurança pública, comparando-as com as grades curriculares oferecidas pela Renaesp. Avaliamos ainda o papel que esta política e a temática da segurança pública ocupam nos programas de trabalho em Centros de Pesquisa e Núcleos, captando a visão que os mesmos têm da iniciativa. O artigo apresenta também possíveis hipóteses sobre os efeitos da Renaesp na efetiva construção de redes e aproximação de diferentes atores que trabalham na área de segurança pública, oferecendo uma série de recomendações no sentido de fortalecer os efeitos positivos da política e abordar os desafios identificados.

Se não era objetivo desta pesquisa avaliar processos, deve-se, contudo, sinalizar que a forma como a Renaesp foi estruturada, implementada e monitorada comprometeu a plena realização deste estudo, na medida em que não havia memória institucional devidamente documentada e informações suficientes para uma análise completa dos seus objetivos nem, por conseguinte, dos seus impactos efetivos. Por isso, os resultados identificados para os objetivos principais da pesquisa são chamados de “efeitos” – e não de “impactos”. O fato de os resultados dessa análise apontarem apenas para ‘efeitos’ da Rede, e não necessariamente impactos efetivos, constitui em si uma revelação importante sobre a Renaesp.

Além de sua contribuição para o aperfeiçoamento da Renaesp e para políticas públicas na área de segurança pública, a pesquisa mostra-se ainda relevante dentro do contexto nacional de pouca tradição da avaliação como insumo ao planejamento público. A proposta e o financiamento desta avaliação por parte da Senasp, e os desafios encontrados durante sua elaboração, revelam a importância e, ao mesmo tempo, ausência de políticas públicas desenhadas com base em objetivos claramente definidos, em resultados esperados, e, conseqüentemente, da disponibilidade de indicadores,

metas e de informações estratégicas ao processo de tomada de decisão, articulados ou não em um sistema. Diante deste cenário, esta pesquisa propõe ainda a construção de um modelo lógico para a Renaesp e de um mecanismo simples de avaliação de impacto contínuo para essa política.

Com isso, espera-se contribuir para aumentar a eficácia e eficiência desta política, fortalecendo a efetividade dos resultados verificados e ampliando as possibilidades de que outros sejam atingidos. Pretende-se também colaborar para fortalecer uma cultura de políticas públicas baseadas em evidências, geridas por sistemas de monitoramento e avaliação de impacto que devem ser pensados desde o início da formulação das políticas.

2. METODOLOGIA

A pesquisa seguiu no início uma modelagem quase-experimental e incluiu uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos. Seguindo as diretrizes estabelecidas no Edital, o desenho da pesquisa consistiu na adoção das seguintes estratégias e etapas: (i) sistematização e análise dos dados e informações disponibilizados pela Senasp e IES sobre os egressos; (ii) busca e análise dos documentos disponíveis sobre a Renaesp; (iii) seleção das IES para o grupo de tratamento e controle para trabalho de campo; (iv) desenvolvimento de instrumentos de pesquisa; (v) mapeamento e sistematização dos grupos de pesquisa que trabalham com a temática de segurança pública e direitos humanos; (vi) envio de questionários web para egressos; (vii) envio de questionários web para coordenadores de grupos de pesquisa; (viii) realização de trabalho de campo nas cinco IES selecionadas como grupo de tratamento e em uma IES selecionada como controle; (ix) entrevistas com gestores e ex-gestores da Renaesp; (x) sistematização de todos os dados obtidos por meio das diversas estratégias mencionadas e desenvolvimento do plano de análise; (xi) esboço de um modelo lógico para a Renaesp e desenvolvimento de uma proposta de metodologia para uma análise de impacto efetiva e contínua.

Para a sistematização e análise dos dados e informações sobre os egressos e sobre a produção acadêmica da Renaesp, utilizou-se primeiramente o cadastro informado pela Senasp. No entanto, este cadastro não estava padronizado para todas as IES e apenas uma minoria continha informação de contato atualizada. Recorreu-se também aos registros das IES, muitos dos quais também apresentavam problemas. Através destes cadastros das instituições, foi construído um banco de dados com informações de 1272 egressos, de 13 IES, de 30 turmas diferentes. Deste total, constavam os e-mails de 976 egressos.

Para avaliar o papel que a Renaesp e a temática da segurança pública ocupam nos programas de trabalho dos Centros de Pesquisa e Núcleos e captar a percepção destes sobre a iniciativa, foram mapeados grupos de pesquisa que trabalham com a temática de segurança pública e direitos humanos, utilizando como fonte a base de dados de Grupos de Pesquisa registrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi inicialmente realizada uma busca em cada um dos censos de grupos de pesquisa disponibilizados pelo CNPq em sua página web. Os censos consultados referem-se aos anos de 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010 e cada busca foi feita por “palavras exatas” utilizando-se as expressões “segurança pública” e “direitos

humanos” e sendo posteriormente excluídos os grupos repetidos nos diversos anos. Com isso, foram encontrados 89 grupos referentes a Segurança Pública e 499 grupos relativos a Direitos Humanos. O próximo passo da pesquisa consistiu em buscar dados disponíveis sobre cada grupo de pesquisa através da base do CNPq e de ferramentas de busca da internet. No total, conseguimos compilar um banco de dados com informações de 95 pessoas ligadas aos grupos de Segurança Pública e 423 ligadas aos grupos de direitos humanos.

Com estes dois bancos de dados consolidados, dois questionários web foram estruturados: um para egressos Renaesp e outro para os representantes dos grupos de pesquisa. Ao todo, foram enviados e-mails a 1.053 egressos⁶, ao longo de quatro meses. Deste total de e-mails, mais de 36% voltaram e 107 questionários foram completados e considerados válidos para análise. Para os representantes dos grupos de pesquisa, 73 questionários puderam ser considerados como válidos para a análise, todos de representantes de diferentes grupos (18 de Segurança Pública, 55 de Direitos Humanos).

Dentre os 107 egressos que responderam ao questionário web, a maioria é composta por homens (81 respondentes ou 76%), estando representadas apenas 26 mulheres (24%). Quanto à cor da pele, 68 egressos (64%) declararam-se brancos, 28 (26%) pardos, 8 (7%) negros e 3 (3%) amarelos. A faixa etária predominante encontra-se entre 30 e 49 anos (75% ou 80 respondentes).

Sobre as instituições a que se vinculam estes respondentes, 56 deles (52%) são policiais militares, 27 (25%) policiais civis, 11 (10%) agentes penitenciários, enquanto os demais se dividem entre bombeiros militares, policiais federais e guardas municipais. Destes, 48 (45%) dos respondentes ingressaram na instituição de segurança pública em que trabalham entre os anos de 2001 a 2010, 39 (36%) entre 1991 e 2000, e apenas 20 respondentes (19%) ingressaram entre os anos de 1981 e 1990. Quanto à formação acadêmica, 52 respondentes (48%) são graduados em Direito.

O componente qualitativo consistiu na realização de pesquisa de campo de forma ampla em seis localidades, sendo cinco incluídas no grupo de tratamento e uma como grupo de controle⁷. Os critérios utilizados para selecionar as IES foram: (i) a IES deveria ter oferecido no mínimo duas edições do mesmo curso; (ii) a amostra deveria ter representatividade regional, incluindo pelo menos uma IES por região geográfica do país; (iii) e deveria incluir IES públicas e privadas com representatividade. Foram selecionadas para o *grupo de tratamento*: a Universidade Federal da Bahia (UFBA, Nordeste), Universidade Nilton Lins (Uninilton, Norte), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Sul), a Universidade de Vila Velha (UVV, Sudeste), e a Pontifícia Universidade Católica de Campinas, que acabou substituída pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP, Sudeste); a Universidade Católica de Brasília (UCB, Centro-Oeste) foi selecionada para o *grupo de controle* por não estar na base enviada pela Senasp, não possuir convênio Renaesp, mas oferecer cursos de especialização para policiais.

6 Este total refere-se aos contatos de e-mail de 976 egressos obtidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e pela Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Fapur), somados a 77 contatos de e-mail constantes nas bases enviadas ao FBSP pelo MJ no início desta pesquisa.

7 Inicialmente, pelo desenho original da pesquisa, seriam considerados 5 IE como grupo tratamento e outras 5 IE como grupo controle, mas, após os demais filtros estabelecidos em comum acordo com a Senasp, foram mantidas apenas duas IE como grupo tratamento. Todavia, uma delas se recusou a responder ao questionário web e seus coordenadores não quiseram conceder entrevistas.

Em seguida, foi desenvolvida uma série de instrumentos de pesquisa, entre eles: roteiro para grupo focal com egressos; roteiro para entrevistas com coordenadores dos cursos Renaesp nas IES selecionadas; roteiro para entrevista com Dirigentes de Academias de Polícia/ Centros de Formação e/ou Gestores da Secretaria de Segurança do Estado; roteiro para entrevista com Gestores e Ex-Gestores da Renaesp; e roteiros específicos para o grupo de controle.

O trabalho de campo nas cinco IES selecionadas foi realizado entre maio e agosto de 2013 nas seguintes cidades: (i) Manaus, junto à Uninilton; (ii) Vitória, com a UVV; (iii) Porto Alegre, com a UFRGS; (iv) Salvador, com a UFBA; (v) São Paulo, com a FESPSP; e (vi) Brasília, junto a UCB (controle). Essas visitas consistiram, em síntese, em entrevistas e grupos focais com três grupos principais: egressos da Polícia Militar e da Polícia Civil; coordenadores de cursos Renaesp e, no caso controle, não Renaesp; e dirigentes de centros de formação da polícia militar, academias da polícia civil e, quando possível, gestores de segurança pública do Estado. Por fim, em Brasília e Cuiabá foram realizadas também entrevistas com gestores da Renaesp. No total, o trabalho de campo contou com entrevistas e grupos focais com 46 participantes, entre egressos (13), coordenadores de IES (6), dirigentes de instituições de segurança pública (22) e gestores da Renaesp (5).

Tabela 1: Número de participantes de grupos focais e de entrevistas– Grupo de Tratamento, por categoria, segundo IES. Brasil – 2013

IES	Egressos da Renaesp	Coordenadores de IES	Dirigentes de academias e gestores	TOTAL
Total	12	5	21	38
Uninilton	4	1	7	12
UVV	0	2	4	6
UFRGS	2	0	6	8
UFBA	3	1	3	7
FESPSP	3	1	1	5

Nota: Consideramos o mínimo de quatro participantes para que as reuniões fossem classificadas como grupos focais. Dessa forma, do total de entrevistados, apenas os 17 participantes destacados em negrito na tabela acima estiveram presentes em grupos focais. Os demais participaram de entrevistas individuais ou coletivas, envolvendo dois ou três participantes por entrevista.

Para agregar as conclusões do trabalho de campo ao conjunto do plano de análise da pesquisa, buscamos transformar as notas e relatórios em variáveis padronizadas que pudessem ser utilizadas na construção da proposta de avaliação de impacto (que será descrita à frente), construída a partir de resultados e hipóteses relacionados aos potenciais impactos da Renaesp, mesmo que indiretos ou parciais, e gerados tanto pelo trabalho de campo quanto pelos questionários de egressos e grupos de pesquisa.

Como a amostra de entrevistas do trabalho de campo não é estatisticamente relevante, mas sim ilustrativa, e as entrevistas e grupos focais foram realizados de forma semiestruturada, com perguntas abertas, as conclusões podem ser subjetivas. No intuito de reduzir ao máximo essa subjetividade para captar melhor os efeitos da Renaesp, ainda que indiretos ou parciais, foram selecionadas quatro “questões norteadoras”. A partir dos três principais instrumentos de pesquisa – roteiros para grupo focal com egressos, para entrevistas semiestruturadas com coordenadores de IES e para

entrevistas com dirigentes/gestores –, essas questões foram consideradas como as que melhor responderiam aos objetivos principais desta pesquisa. Em outras palavras, foram identificadas as quatro questões que, colocadas de maneira aberta durante as entrevistas e os grupos focais, e também discutidas por meio de outras perguntas mais objetivas, indicariam: (i) quais os impactos da Renaesp na trajetória profissional de seus discentes (questões 1 e 2) e (ii) quais os impactos da Renaesp na estrutura das instituições de segurança pública (questões 2, 3, e 4).

Quadro 1: Questões norteadoras para tabulação de dados do trabalho de campo

Objetivo	Questões norteadoras
(i) Impactos da Renaesp na trajetória profissional dos seus discentes;	(1) Influenciou/influencia na progressão da carreira?
	(2) Mudou o trabalho policial no dia a dia/ Alguma diferença na prática do trabalho do profissional egresso do curso?
(ii) Impacto dos cursos Renaesp para as instituições de segurança pública.	(3) Há incorporação/alocação dos egressos de acordo com o conhecimento adquirido/análise de competências?
	(4) A produção acadêmica da Renaesp é utilizada no trabalho da instituição de segurança pública?

É importante ressaltar que essa seleção de questões norteadoras exclui, naturalmente, diversos outros aspectos relevantes levantados durante o trabalho de campo, que dizem respeito a efeitos indiretos da Rede, bem como a questões institucionais de gestão e execução que podem favorecer o aperfeiçoamento e melhor aproveitamento dessa política. Essas outras questões são apresentadas e analisadas no artigo de maneira descritiva, no conjunto do material coletado.

Na etapa seguinte, definiram-se cinco tipos de resposta para cada uma das quatro questões norteadoras, visando resumir as discussões de cada grupo ou entrevistado sobre o tópico. Essa categorização foi efetuada depois de finalizado o trabalho de campo e, portanto, quando já se conhecia o tipo de reação/resposta que as diferentes perguntas suscitaram. As respostas padrão definidas foram as seguintes: **Sim, definitivamente** – Quando a resposta positiva dos entrevistados foi enfática, independentemente da justificativa; **Sim, parcialmente** – Quando a resposta foi positiva, mas relativizada. Por exemplo, seria classificada desta maneira a resposta de um dirigente que afirmou que a Renaesp pode impactar na progressão da carreira de seus egressos, pois o curso permite o acúmulo de pontuação que pode servir na progressão da carreira; **Não necessariamente** – Quando a resposta foi negativa, mas relativizada. Por exemplo, a resposta de um egresso que afirmou que não há impacto direto, necessariamente, porque embora o diploma do curso possa levar ao acúmulo de pontos, vários outros fatores são considerados para uma promoção e o diploma pode nem ser considerado na avaliação total; **Não, definitivamente** – Quando a resposta negativa dos entrevistados foi enfática, independentemente da justificativa; **Sem opinião** – Quando o entrevistado afirmou explicitamente não ter uma opinião formada a respeito da questão, ou quando não chegou a emitir uma opinião pessoal sobre o tema (principalmente no caso de entrevistas em grupo, onde alguns não se expressaram sobre uma ou outra questão).

A partir dessa definição, foram tabulados os dados obtidos nas entrevistas e grupos focais, de modo a resumir, para cada ator entrevistado individualmente, ou como parte

de um grupo focal ou entrevista coletiva, a percepção acerca da questão norteadora de acordo com um dos cinco tipos de resposta descritos anteriormente. Essa tabulação foi feita por IES e para o total de entrevistados (como apresentado mais adiante). Essa tabulação evidenciou as percepções relacionadas aos efeitos mais diretos da Renaesp sobre a trajetória dos egressos e das instituições de segurança pública, por tipo de ator, por IES e na análise do conjunto dos campos. Como a amostra de entrevistados é apenas ilustrativa, essas informações serviram para validar e aprofundar percepções sobre os mesmos tópicos coletadas nos questionários web, discutidos a seguir.

As diversas estratégias de coleta e sistematização de dados adotadas por essa pesquisa levaram a uma série de hipóteses e instrumentos que permitiram desenvolver um modelo lógico para a política e uma proposta de avaliação de impacto, na qual incluiu-se também a definição de uma tipologia de impacto que balizaria as avaliações futuras da Renaesp. Portanto, a partir das referências qualitativas sobre os resultados e impactos desejados para a Renaesp e hipóteses identificadas, que ajudaram a calibrar a tipologia construída, todos os dados coletados pela pesquisa - no trabalho de campo e por meio dos questionários, bem como as bases de dados compiladas com informações de IES, egressos e grupos de pesquisa - foram analisados à luz do desenvolvimento desse modelo lógico e proposta e tipologia de impacto, apresentados na seção de resultados.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

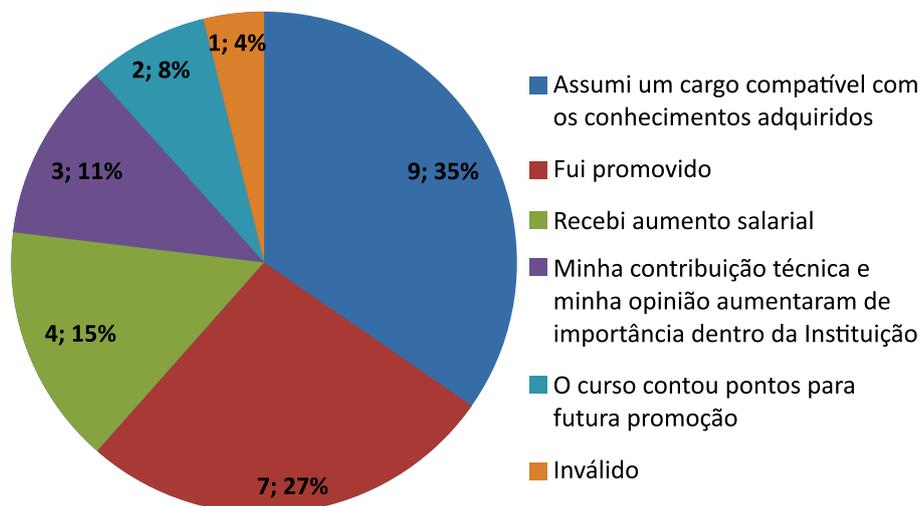
Independentemente de seus resultados efetivos, a Renaesp é uma política bem vista por aqueles que de alguma maneira já fizeram parte dela, apesar desta avaliação positiva não estar relacionada a efeitos diretos na progressão da carreira. Questionamentos levantados sobre a execução e recomendações específicas para o melhor aproveitamento desta política não colocam em questão sua relevância e seu aspecto inovador. Em geral, a quase unanimidade dos alunos egressos elogiou a iniciativa e reconheceu benefícios pessoais – de diferentes ordens – em concluir essa especialização. Da mesma forma, todos os coordenadores de IES e grande parte dos coordenadores de grupos de pesquisa enfatizaram a importância de incentivos deste tipo para o desenvolvimento da área de segurança pública como um campo de formação e conhecimento. Já dirigentes de academias de formação, muitos deles não tão familiarizados com o programa, foram mais críticos com relação à falta de interlocução das IES com as instituições de segurança pública. Em geral, a pesquisa constatou que a maior parte dos atores reconhece a importância desta iniciativa, mas acredita que são necessárias algumas mudanças para que seus efeitos sejam potencializados.

3.1 EFEITOS DA RENAESP SOBRE A TRAJETÓRIA PROFISSIONAL DOS SEUS DISCENTES

A pesquisa revelou baixa percepção do impacto da Renaesp na progressão da carreira pela maioria dos egressos. Entre os respondentes dos questionários *web*, 81 (76%) afirmaram não terem recebido nenhuma valorização ou promoção após a realização do curso. Dos 26 (24%) que responderam positivamente a esta questão, a maior parte

a identificou com o fato de ter assumido um cargo compatível com os conhecimentos adquiridos (35%) ou com uma promoção (27%) e apenas 15% relacionaram esta valorização a uma progressão salarial (ver Gráfico 1). A maioria das respostas coletadas no trabalho de campo sobre este aspecto específico também foi negativa.

Gráfico 1. Distribuição dos egressos de cursos da Renaesp que afirmaram terem recebido valorização ou promoção, por tipo de valorização. Brasil – 2013



Apesar da falta de relação direta entre a realização do curso e progressão da carreira, as evidências coletadas mostram que a Renaesp tem, entre os seus egressos, nível elevado de aceitação por diversas outras razões. De acordo com a maioria dos egressos e respondentes dos questionários, e também com os dirigentes familiarizados com o programa e coordenadores, os maiores benefícios pela participação no curso são de ordem pessoal e para o trabalho profissional cotidiano.

Segundo a análise dos questionários web com egressos, quase 90% dos respondentes afirmaram que os conhecimentos adquiridos no curso são parcialmente (48%) ou totalmente (41%) utilizados em seu trabalho cotidiano, confirmando a percepção de uma utilidade pessoal e prática dos cursos. Para estes egressos, tais conhecimentos são utilizados principalmente na relação com a sociedade e no atendimento do público em geral (26 menções); na prática operacional, envolvendo questões como uma melhor postura e preparo para o trabalho, incentivo para realização de novos projetos, entre outros (23 menções); em atividades de gestão, principalmente em termos de planejamento (21 menções); e no gerenciamento de pessoal, levando a novas formas de relacionamento com equipe, de gestão de relatórios e de reuniões, de encaminhamento de processos administrativos e/ou punitivos, entre outros (21 menções).

Por sua vez, a maioria dos entrevistados no campo enfatizou, entre os resultados do curso, o ganho de conhecimento e a mudança de atitude pessoal do profissional. Foram destacados aspectos como a mudança de atitude no que diz respeito a direitos humanos e mudança no tratamento dos civis; a ampliação de técnicas e conceitos; e mudanças devido à exposição a diferentes tipos de conhecimento. Frases como “ver a segurança pública com outros olhos, não apenas como o pessoal que combate o crime”,

“outra visão, outra perspectiva, até mesmo no trato com o cidadão”, foram repetidas, de diferentes maneiras, em todos os campos. A mudança no profissional seria, portanto, qualitativa, ao transformar positivamente a maneira como este enxerga a questão da segurança pública. Nesse sentido, vale destacar que para 67,3% dos ex-alunos que responderam ao questionário web, a sociedade espera que o profissional da segurança pública “mantenha a ordem preservando os direitos humanos de todos os cidadãos”, contra 14% que concordaram com a afirmação de que a sociedade espera “que ele mantenha a ordem preservando apenas os direitos humanos dos cidadãos de bem”, e 18,7% “que ele garanta a lei e a ordem”.

As tabelas 2 e 3 a seguir resumem, de forma apenas ilustrativa, os resultados mencionados referentes ao trabalho de campo, de acordo com a distribuição das respostas dos diferentes entrevistados. Para 55% deles a Renaesp não teria influência direta na progressão da carreira dos egressos (13% não emitiram opinião a respeito), mas, ao mesmo tempo, 55% afirmaram que o curso levou a mudanças no trabalho diário dos egressos, sobretudo devido a mudanças de atitudes e valores.

Tabela 2: Número de entrevistados, segundo percepção da influência do curso da Renaesp na progressão na carreira, por categoria. Brasil – 2013

Questão norteadora	Influencia ou influenciou a progressão na carreira?					
	Respostas	Egresso	Coordenador IES	Dirigente	Total de entrevistados	Distribuição (%)
Total		12	5	21	38	100
Sim, definitivamente		0	0	2	2	5
Sim, parcialmente		1	2	7	10	26
Não necessariamente		1	0	10	11	29
Não, definitivamente		10	0	0	10	26
Sem opinião		0	3	2	5	13

Tabela 3: Número de entrevistados, segundo percepção de mudança no trabalho policial/na prática do trabalho, por categoria. Brasil – 2013

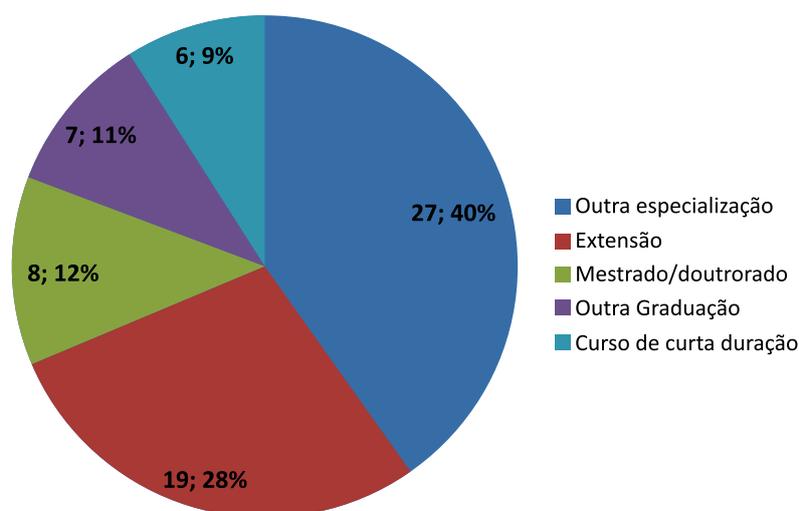
Questão norteadora	Mudou o trabalho policial no dia a dia/Alguma diferença na prática do trabalho do profissional egresso do curso?					
	Respostas	Egresso	Coordenador IES	Dirigente	Total de entrevistados	Distribuição (%)
Total		12	5	21	38	100
Sim, definitivamente		7	1	2	10	26
Sim, parcialmente		1	3	7	11	29
Não necessariamente		3	0	12	15	39
Não, definitivamente		1	0	0	1	3
Sem opinião		0	1	0	1	3

Portanto, de modo geral, os principais ganhos e mudanças na trajetória profissional dos egressos seriam de ordem pessoal, pelo ganho de conhecimento e mudança de atitude e valores, e de ordem profissional, por alterações no modo como executam suas práticas cotidianas. As mesmas conclusões puderam ser constatadas também no caso da IES de controle. Segundo a coordenação, o efeito mais evidente e positivo do curso teria

sido a busca pessoal por um conhecimento diferente por parte dos policiais, que em sua maioria estavam financiando seus próprios estudos. “O mais positivo foi a constatação da verdadeira busca por um conhecimento novo, por uma possibilidade de aprender polícia de outro modo, a partir de outra abordagem. (...) Ver a ansiedade por entender esse discurso que estava tão presente fora do ambiente das instituições de segurança pública”, afirmou um entrevistado da coordenação. Essa constatação foi confirmada na fala do egresso da PM da UCB, para o qual o principal benefício da realização do curso foi, de fato, o aprimoramento de técnicas e aprofundamento do conhecimento pessoal.

Na pesquisa, ficou evidente também que a Renaesp serviu de estímulo aos egressos para seguirem estudando e adquirindo conhecimento. Para os dirigentes em Manaus e no Rio Grande do Sul e para as coordenações da UVV e UFBA, a Renaesp ajudou a fomentar a busca por conhecimento acadêmico entre muitos policiais. Essa informação foi comprovada pelos egressos: 67 (63%) dos 107 egressos que responderam aos questionários afirmaram ter buscado outra especialização após a conclusão do curso da Renaesp, sendo que a maioria destes afirmou ter realizado outro curso de especialização (40%) ou cursos de extensão (28%), e uma minoria mestrado ou doutorado (12%) (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Distribuição dos egressos que afirmaram ter seguido estudando após a conclusão da Renaesp, por tipo de investimento feito em seguida. Brasil- 2013



Esses dados são também de extrema relevância para demonstrar alguns dos efeitos adicionais que podem ser decorrentes da oferta desses cursos e que correspondem a um dos objetivos implícitos da Rede de fomentar a pesquisa e o debate sobre segurança pública dentro da academia. A afirmação de todos os coordenadores das IES e dos gestores da Senasp sobre o crescimento constante da demanda por cursos na área também serviu de indicativo deste efeito.

Os resultados mencionados indicam, portanto, outro aspecto importante: o de que os incentivos dos egressos em realizarem os cursos estariam vinculados a questões de conhecimento e aprimoramento de seu trabalho diário. Entre o total dos respondentes dos questionários, 97% disseram que a principal razão pela qual fizeram o curso foi o interesse por adquirir novos conhecimentos e 66% pela vontade de realizar uma pós-graduação (os alunos podiam escolher até três opções e, portanto, os números estão em

frequência – ver Tabela 1 abaixo). É interessante perceber que 40% dos respondentes associaram este interesse à gratuidade do curso e 40% tinham também a intenção de, por meio do curso, conquistar uma progressão na carreira. Por fim, nenhum respondente afirmou ter participado do curso para obter aumento salarial. Essa constatação mostra que, de alguma maneira, a Renaesp estaria, de fato, ajudando a expandir e consolidar um campo mais amplo de formação para os agentes de segurança pública.

Tabela 4: Número de respondentes, segundo motivação para fazer o curso. Brasil – 2013

Motivação para fazer o curso	Frequência das respostas (1)
Interesse em adquirir novos conhecimentos	104
Realizar uma pós-graduação	71
Aproveitar a gratuidade do curso	43
Para auxiliar na progressão da carreira	40
Incentivo da instituição/organização da qual faz parte	5
Oportunidade de estudar numa faculdade/universidade	3
Estímulo da família	3
Cumprimento de ordem superior	0
Para obter aumento salarial	0

3.2 EFEITOS DOS CURSOS RENAESP SOBRE AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Se a Renaesp teve efeitos positivos para seus egressos, seu impacto nas instituições de segurança pública, em termos de alterações de estruturas e culturas organizacionais, como pretendia o Edital da pesquisa⁸, parece estar mais longe de concretizar-se. No trabalho de campo, egressos entrevistados afirmaram que a hierarquia das instituições não permite que os conhecimentos acumulados por alunos de mais baixo escalão tenham qualquer impacto nas instituições e não há “absorção” ou aproveitamento dos egressos. Pela mesma razão, muitos egressos entrevistados afirmaram não poder “aplicar” de fato os conhecimentos adquiridos no curso. Essa ausência de resultados diretos foi também confirmada na percepção dos dirigentes.

Em alguns casos, de acordo com um egresso e um dirigente entrevistados, os profissionais que buscam formação são inclusive mal vistos porque passam a “incomodar mais”. Segundo este dirigente, a mudança comportamental perceptível nos profissionais a partir de iniciativas como a Renaesp “nem sempre é vista de forma positiva pela corporação (...). Infelizmente a área de ensino não é vista com valor dentro da própria corporação”. Para ele, o impacto nas estruturas só poderia ser percebido no longo prazo e quando fosse dado o devido valor a esse tipo de formação.

8 O Edital de Convocação 01/2012 do projeto de cooperação técnica BRA/04/029, em seu item a.5, explicitava como objetivo geral do projeto avaliar o impacto da Renaesp na trajetória profissional dos discentes participantes e nas instituições de segurança pública. Como diretrizes para o trabalho de pesquisa, indicava: (a) sistematizar e analisar os dados e informações sobre os egressos e sobre a produção acadêmica da Renaesp; (b) avaliar o desenvolvimento da temática da segurança pública como campo de ensino, pesquisa e extensão em Instituições de Ensino Superior (IES) que realizaram cursos com o fomento da RENAESP; (c) realizar pesquisa de campo de forma ampla, através de formulários, questionários, entrevistas e grupos focais, tanto com os alunos que concluíram os cursos da Renaesp, quanto com os gestores das instituições de segurança pública.

Os dados colhidos nos questionários web com egressos foram um pouco mais otimistas, mas confirmam a constatação do campo. Do total de respondentes, apenas 34% consideraram que o apoio de comandantes e chefes tem facilitado a aplicação dos conhecimentos adquiridos no curso no trabalho profissional cotidiano, enquanto, contrariamente, 20% afirmaram que os níveis hierárquicos superiores de suas corporações tem dificultado tal aplicação. Quando questionados sobre flexibilização e liberação de funções para a realização dos cursos, 59% dos egressos que responderam aos questionários afirmaram não terem sido liberados de suas atividades, enquanto 25% disse ter sido dispensado nos dias de aulas.

Para a maioria dos dirigentes entrevistados no trabalho de campo, o curso não teve nenhum efeito específico nas instituições principalmente pela falta de articulação com as IES. Os entrevistados se referiram a quatro aspectos principais: primeiro, que uma maior participação no processo de desenho dos cursos - por meio de consultas e diálogo com as IES - ajudaria a focar a formação em demandas efetivas das instituições de formação para profissionais daquele estado; segundo, um maior engajamento de dirigentes no momento de disseminação das ofertas dos cursos garantiria que profissionais-chave para a instituição, e que pudessem tornar-se replicadores dos conhecimentos, fossem estimulados a candidatar-se às vagas; terceiro, uma melhor articulação ao encerramento do curso, para que pudessem identificar mais claramente quais profissionais teriam cursado; e, quarto, todos sugeriram que houvesse uma devolução e disseminação mais efetiva da produção acadêmica proporcionada pela Renaesp.

Sobre este último ponto, vale destacar que apenas três dirigentes, que haviam cursado Renaesp, tinham conhecimentos sobre trabalhos acadêmicos da Rede; outros cinco disseram conhecer, de modo geral, algum trabalho; e a maioria – 13 dos 21 entrevistados no trabalho de campo – desconhecia esta produção acadêmica. Por isso, foram quase unânimes em dizer que estes trabalhos não são utilizados pelas instituições. Portanto, para os dirigentes, uma maior institucionalização da articulação entre estas e as IES que oferecem cursos Renaesp levaria a uma melhor incorporação dos egressos e aplicação do conhecimento por eles adquiridos, além de permitir o aproveitamento da produção acadêmica promovida pelos cursos.

Apesar de concordarem que uma melhor articulação poderia ser benéfica, todos os coordenadores de IES foram enfáticos no que diz respeito à necessidade de autonomia das universidades no desenho do curso e seleção dos alunos. Como bem ilustrou a coordenação do caso controle, UCB, cursos de especialização na área como os da Renaesp não podem ser entendidos como um “substituto ou uma extensão da formação policial”, devendo ser um diálogo “para além daquilo que as escolas policiais estão aptas para oferecer, (é) um treinamento muito mais reflexivo e não técnico”. A maior parte dos gestores da Senasp concordaram inteiramente com este princípio, devido aos objetivos originais da Renaesp de democratizar o ensino para os profissionais de segurança pública.

As tabelas 5 e 6 a seguir resumem, de forma apenas ilustrativa, a distribuição das respostas dos diferentes entrevistados pelo trabalho de campo sobre mudanças nas estruturas das instituições de segurança pública. De acordo com a metade deles (50%), não há incorporação de egressos da Renaesp de acordo com os conhecimentos adquiridos (24% não emitiram opinião), e para 55% dos entrevistados a produção acadêmica dos alunos de tais cursos não é utilizada no trabalho da instituição (45% não emitiram opinião).

Tabela 5: Número de entrevistados, por categoria, segundo percepção sobre incorporação de egressos de cursos da Renaesp nas instituições de segurança pública. Brasil – 2013

Questão norteadora	Há incorporação dos egressos/análise de competências?					
	Respostas	Egresso	Coordenador IES	Dirigente	Total de entrevistados	Distribuição (%)
Total		12	5	21	38	100
Sim, definitivamente		0	0	0	0	0
Sim, parcialmente		0	0	10	10	26
Não necessariamente		5	0	10	15	39
Não, definitivamente		4	0	0	4	11
Sem opinião		3	5	1	9	24

Nota: Respostas tabuladas conforme explicitado na metodologia

Tabela 6: Número de entrevistados, por categoria, segundo percepção sobre aproveitamento da produção acadêmica de egressos de cursos da Renaesp nas instituições de segurança pública. Brasil – 2013

Questão norteadora	A produção acadêmica da Renaesp é utilizada no trabalho da instituição?					
	Respostas	Egresso	Coordenador IES	Dirigente	Total de entrevistados	Distribuição (%)
Total		12	5	21	38	100
Sim, definitivamente		0	0	0	0	0
Sim, parcialmente		0	0	0	0	0
Não necessariamente		6	1	4	11	29
Não, definitivamente		6	0	4	10	26
Sem opinião		0	4	13	17	45

Em resumo, os resultados da pesquisa indicam que a Renaesp não tem efeitos sobre as estruturas das instituições de segurança pública, devido à hierarquia das corporações, como dizem os egressos, ou por falta de articulação com as IES, segundo os dirigentes.

3.3 EFEITOS PARCIAIS OU INDIRETOS DA RENAESP

Um dos resultados que mais chamou a atenção, e que não estava no escopo original deste trabalho, diz respeito à aproximação de diferentes atores – profissionais de segurança pública de diferentes corporações e em suas diversas hierarquias, academia e sociedade civil – e a consequente quebra de paradigmas entre eles. Além disso, verificou-se que o programa tem ajudado a fomentar o desenvolvimento da área de ensino e formação em segurança pública no país, não apenas ao estimular alunos a seguir estudando, mas também por incentivar universidades a continuarem oferecendo cursos na área, independentemente do financiamento da Senasp ou das possibilidades oferecidas pelas academias e centros de formação.

O benefício proporcionado pelos cursos da Rede, ao permitir um ambiente de encontro e discussão entre profissionais advindos das mais variadas instituições e carreiras da segurança pública, foi mencionado em todos os campos (inclusive no grupo de controle, que possuía o mesmo público-alvo) e pelos diferentes grupos de atores. A partir dos dados e dos relatos coletados percebe-se que os cursos proporcionam um espaço híbrido de convivência, superação de estereótipos e troca de conhecimentos.

Nesse sentido, na percepção dos dirigentes e egressos, a Renaesp ajudaria, de certa maneira, a promover uma aproximação das diferentes instituições de segurança pública nos diferentes Estados. Para os egressos, o curso ajudou a quebrar preconceitos e estigmas e permitiu o conhecimento e valorização de profissionais de diferentes instituições. Essa troca, também confirmada por todos os coordenadores das IES, permitiria ainda a expansão na capacidade de análise dos alunos, favorecendo a formulação de diferentes soluções, sob diferentes perspectivas (do gestor e do profissional atuando no campo), para um mesmo problema. “Não havia na sala comandantes e comandados, e o grau de instrução geralmente era o mesmo (...) [o curso] ajudou a enxergar os mesmos problemas por outros ângulos”, disse um PM egresso, em referência à melhor compreensão do trabalho dos colegas da polícia civil, adquirida a partir do curso.

Nas entrevistas do trabalho de campo, foi perceptível também a importância dada pelos egressos à participação de civis (restrita a dez vagas) nos cursos. Para egressos da FESPSP, ao aproximar a sociedade civil das discussões sobre segurança pública e dos profissionais da área, essa oportunidade oferecida pelos cursos da Renaesp poderia, no médio prazo, trazer resultados como quadros de gestão e administração da segurança pública melhor formados, o enriquecimento do debate feito pela mídia, entre outros aspectos. Segundo os diferentes entrevistados, a interação com professores que não são necessariamente policiais e a convivência em um ambiente universitário e acadêmico permitidas pelo curso ajudou também a quebrar preconceitos entre o setor de segurança pública, o meio acadêmico e a sociedade civil. Para dois entrevistados, iniciativas deste tipo ajudam a, de um lado, quebrar preconceitos de que nas instituições de segurança não existe reflexão e “seres pensantes” e, do outro, contradizer a ideia policial de que “na academia vive-se apenas no mundo teórico”. Para os coordenadores, a aproximação entre a academia e profissionais de segurança pública é um resultado fundamental da Renaesp que deveria, inclusive, ser reforçado. Essa interação permitiria, em última instância, um ambiente mais amplo e saudável para a discussão da segurança pública.

Além disso, a pesquisa mostrou que a Renaesp tem exercido um papel fundamental na expansão da oferta de cursos e pesquisas na área. Na opinião de um gestor da Renaesp entrevistado, o maior impacto da Rede estaria nas universidades, “pela criação de núcleos de pesquisa, fomento a trabalhos e geração de demanda em uma nova área”. Este foi o caso, por exemplo, da UVV e da UFBA, que a partir da experiência com a Rede desenvolveram mestrados *stricto sensu* em segurança pública. O mestrado da UFBA, pioneiro no país, segundo a coordenadora, começa em 2013 sua segunda turma; o da UVV terá início neste ano⁹. A própria UCB, do grupo controle, também foi estimulada pela Renaesp. Segundo a coordenação curso de especialização de 2009, este teria sido criado com o objetivo de que a universidade pudesse, em seguida, credenciar-se à Rede. A UCB foi, inclusive, condecorada com o Selo Renaesp, lançado pela Senasp em 2010 para reconhecer IES que ainda não faziam parte da Rede. O objetivo dessa iniciativa era facilitar a identificação de instituições que promovem cursos de alto nível de especialização na área e contribuir para a divulgação de suas metodologias, portanto servindo de estímulo para expansão da área no meio acadêmico. Segundo o Edital de credenciamento, autorização e reconhecimento do Selo, o objetivo desta iniciativa era “selecionar, credenciar, autorizar e reconhecer propostas de cursos inovadores e/ou promissores na área de segurança pública para participar da RENAESP” (BRASIL, 2010b).

⁹ Além destes, foram mencionados o mestrado da Universidade Federal do Pará e o da Universidade Estadual do Amazonas, lançado em 2013. A UFPA ofereceu mais de uma turma de cursos Renaesp. A UEA não configura na base da Senasp como IES participante da Renaesp.

O credenciamento, autorização e reconhecimento tinham prazos máximos de 36 meses, podendo ser renovados por igual período.

Portanto, os resultados indicam que a Renaesp pode contribuir para a aproximação entre as diferentes polícias, bem como entre estas, a academia e a sociedade civil, promovendo um espaço não hierarquizado e distante de paradigmas, para a discussão sobre segurança pública. Ao mesmo tempo, essa política e seu consequente efeito sobre a demanda por cursos do tipo parecem estimular o interesse das próprias universidades em seguir investindo em segurança pública como uma área de formação e pesquisa.

3.4 TEMÁTICAS PARA A QUALIFICAÇÃO DOS QUADROS DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

A análise da percepção dos gestores acerca das temáticas necessárias para a qualificação dos quadros das Instituições de Segurança Pública e sua relação com as grades curriculares oferecidas pela Renasp resultou bastante positiva. De modo geral, todos os coordenadores de IES mostraram-se familiarizados com a Matriz Curricular Nacional da Senasp e afirmaram que a grade curricular de seus cursos usava este documento como diretriz. Isso pode ser verificado também nas respostas dos egressos: a maioria das temáticas mencionadas como importantes por eles estão de alguma forma contempladas pela Matriz. O mesmo foi verificado nas entrevistas com dirigentes de academias e centros de formação, como também relatado pelos grupos de pesquisa. Dos 42 grupos que afirmaram conhecer a Renaesp, a maioria considera a Matriz satisfatória (38%) ou muito satisfatória (17%). Portanto, a análise aponta que, a grande maioria das temáticas consideradas como prioritárias para a formação dos quadros das Instituições de Segurança Pública está contempladas pela política.

A tabela 7 aponta as temáticas mencionadas como prioritárias pelos atores envolvidos na pesquisa e identifica em quais eixos e/ou áreas esses mesmos temas são mencionados na Matriz Curricular Nacional¹⁰. Nota-se que a maior parte (88,6%) dos temas elencados como prioritários no trabalho de campo e nos questionários web estão contemplados em ao menos um destes dois blocos. Dos 44 temas mencionados, apenas cinco não constam em nenhum dos dois blocos. Dentre estes cinco, merece destaque a indicação da área de Psicologia, citada 12 vezes e não expressamente apontada na Matriz Curricular – ou, ao menos, não no sentido apontado pelos entrevistados - como um tema considerado relevante.

No mesmo sentido, temáticas mais afeitas à prática acadêmica e igualmente não mencionadas na matriz foram destacadas nos diferentes instrumentos de pesquisa. Como aponta a tabela 8, “Estudo de caso”, por exemplo, foi apontado como uma temática prioritária no trabalho e campo e, ao mesmo tempo, sugerida pela grande maioria dos egressos (77) como uma “técnica ou metodologia de ensino” que poderia facilitar a transmissão do conhecimento¹¹. Metodologia de Pesquisa também foi destacada pelos egressos (seis) nos questionários *web* como uma temática prioritária.

10 A Matriz Curricular Nacional é composta por quatro eixos articuladores que estruturam o conjunto dos conteúdos - de caráter transversal e abrangência nacional - que devem permear as disciplinas, seus objetivos e conteúdos. Cada eixo articulador inclui diversos temas, indicados como subitens. A matriz também apresenta oito áreas temáticas que contemplam conteúdos indispensáveis à formação do profissional da área e à sua capacitação para exercício da função. Embora também abrangente, as áreas temáticas abrem espaço para que se contemplem interesses e especificidades locais.

11 Essa questão do questionário *web* de egressos oferecia aos respondentes a opção de selecionarem duas entre seis opções de “sugestões de técnicas ou metodologias de ensino que poderiam facilitar a transmissão do conhecimento”.

Tabela 7: Temas considerados prioritários e relação com a Matriz Curricular Nacional da Senasp. Brasil – 2013

Ordem	Tema	Frequência Geral	Matriz Curricular SENASP	
			Eixo/ Subitem	Área Temática
1	Direitos humanos	92	3.iv	3
2	Políticas e sistema de segurança pública e justiça	35	-	1
3	Gestão da segurança pública	33	-	1
4	Direito	33	2.iii/2.iv	3
5	Estudos da violência e da criminalidade	32	-	2
6	Polícia comunitária	27	-	1
7	Mediação de conflitos	20	4.iv	4
8	Cidadania	20	2.iii/3.iii	-
9	Sociologia	19	2.ii/2.v/2.vi	-
10	Instituições de segurança pública	19	-	1
11	Gestão pública e políticas públicas	18	-	1
12	Políticas e sistema penitenciário	18	-	2
13	Diversidade e discriminação	16	4.i/4.ii/4.iii	-
14	Drogas	15	-	2
15	Formação profissional	13	-	7 e 8
16	Análise criminal	12	-	6 e 8
17	Psicologia	12	-	-
18	Integração na segurança pública	12	-	1
19	Participação e controle social	10	2.ii/2.iii/2.v/4.v	1
20	Democracia	10	2.iii	-
21	Dados e indicadores	8	-	6
22	Ética	8	3.i/3.ii/3.iii	4
23	Infância e juventude	8	1.i/1.ii/1.iii/ 3.iv	4 e 8
24	Metodologia de pesquisa	7	-	2
25	Tecnologias	7	-	6
26	Educação	6	-	6
27	Saúde profissional	6	-	2
28	Estudos de caso	6	-	5
29	Ciência política	5	-	-
30	Valorização e motivação profissional	5	2.iii/2.iv/2.vi	-
31	Desigualdade	5	1.i/1.ii/2.vi	5
32	Mídia e violência	6	-	2
33	Gênero e sexualidade	4	-	6
34	Desenvolvimento	4	4.i/4.ii/4.iii	-
35	Relações de poder e uso da força	4	-	1
36	Investigação	3	-	8
37	Urbanismo	3	2.v	-
38	Antropologia	3	2.i	-
39	Cultura	3	-	3
40	Filosofia	3	-	-
41	Tráfico de seres humanos	3	-	-
42	Humanismo	2	1.ii	-
43	Economia	2	-	-
44	Violência Policial	2	1.ii	2

Nota: As linhas em destaque evidenciam as temáticas mencionadas que não são contempladas pela Matriz Curricular Nacional.

Tabela 8: Número de respondentes, por categoria, segundo temas considerados prioritários. Brasil – 2013

Ordem	Tema	Entrevistas/ grupos focais	Questionários web		Frequência
		Campo	Grupos	Egressos	Geral
1	Direitos humanos	7	39	46	92
2	Políticas e sistema de segurança pública e justiça	0	6	29	35
3	Gestão da segurança pública	6	8	19	33
4	Direito	2	17	14	33
5	Estudos da violência e da criminalidade	3	8	21	32
6	Polícia comunitária	2	3	22	27
7	Mediação de conflitos	1	7	12	20
8	Cidadania	0	7	13	20
9	Sociologia	0	7	12	19
10	Instituições de segurança pública	1	4	14	19
11	Gestão pública e políticas públicas	0	15	3	18
12	Políticas e sistema penitenciário	0	1	17	18
13	Diversidade e discriminação	0	8	8	16
14	Drogas	2	5	8	15
15	Formação profissional	1	7	5	13
16	Análise criminal	3	3	6	12
17	Psicologia	1	5	6	12
18	Integração na segurança pública	0	1	11	12
19	Participação e controle social	1	4	5	10
20	Democracia	0	6	4	10
21	Dados e indicadores	1	3	4	8
22	Ética	0	6	2	8
23	Infância e juventude	0	5	3	8
24	Metodologia de pesquisa	0	1	6	7
25	Tecnologias	0	1	6	7
26	Educação	2	3	1	6
27	Saúde profissional	0	4	2	6
28	Estudos de caso	0	3	3	6
29	Ciência política	5	0	0	5
30	Valorização e motivação profissional	0	3	2	5
31	Desigualdade	0	1	4	5
32	Mídia e violência	1	3	2	6
33	Gênero e sexualidade	1	1	2	4
34	Desenvolvimento	0	3	1	4
35	Relações de poder e uso da força	0	3	1	4

Tabela 8: Número de respondentes, por categoria, segundo temas considerados prioritários. Brasil – 2013 “continuação”

Ordem	Tema	Entrevistas/ grupos focais			Questionários web		Frequência
		Campo	Grupos	Egressos	Geral		
36	Investigação	1	2	0	3		
37	Urbanismo	1	2	0	3		
38	Antropologia	0	3	0	3		
39	Cultura	0	2	1	3		
40	Filosofia	0	2	1	3		
41	Tráfico de seres humanos	0	0	3	3		
42	Humanismo	0	2	0	2		
43	Economia	0	1	1	2		
44	Violência Policial	0	0	2	2		

É interessante perceber que, no universo total de 180 questionários web analisados (incluindo os 73 de grupos de pesquisa e os 107 de egressos considerados válidos),¹² 92 respondentes (ou 51%) apontam os direitos humanos como uma temática relevante para a formação dos profissionais de segurança pública. No total, 53,4% dos coordenadores de grupos de pesquisa e 42,9% dos egressos apontam sua importância, sendo quase três vezes mais mencionado do que o segundo tema de relevância: políticas e estrutura da segurança pública, indicado por 35 pessoas (ou 19% do total de 180 questionários).

A seguir, foram mencionados pelos três grupos avaliados, em frequências muito próximas, temas relacionados a gestão, direito e estudos sobre violência e criminalidade.. Já temas como policiamento comunitário, políticas prisionais e integração na segurança pública, são destacados de forma bastante mais expressiva pelos egressos dos cursos Renaesp, não aparecendo de modo significativo entre os grupos de pesquisa. No sentido contrário, é possível perceber que assuntos como gestão pública e direito são enfatizados na visão dos grupos acadêmicos.

3.5 PERCEPÇÕES DOS CENTROS DE PESQUISA E NÚCLEOS SOBRE A RENAESP E A TEMÁTICA SEGURANÇA PÚBLICA

A análise das percepções de líderes ou participantes dos grupos de pesquisa cadastrados no CNPq nas áreas de Direitos Humanos e Segurança Pública sobre a Renaesp indica, logo de início, certa ausência de diálogo da política com estes grupos. Dos 73 respondentes do questionário web encaminhado, pouco mais da metade (42 pessoas ou 58%), já havia ouvido falar sobre a Renaesp, enquanto 31 pessoas (42%) não conheciam a política. A análise dos questionários recebidos focou-se então nos respondentes que conheciam a Rede. No entanto, mesmo entre estes, muitos demonstraram não conhecê-la em profundidade, haja vista o grande número de respostas como “Não sei” ou “Não soube ou não quis responder” para boa parte das perguntas analisadas.

Dentro deste grupo de 42 que conheciam a Renaesp, 18 respondentes (43%) relataram que a instituição de ensino superior em que trabalham havia oferecido cursos

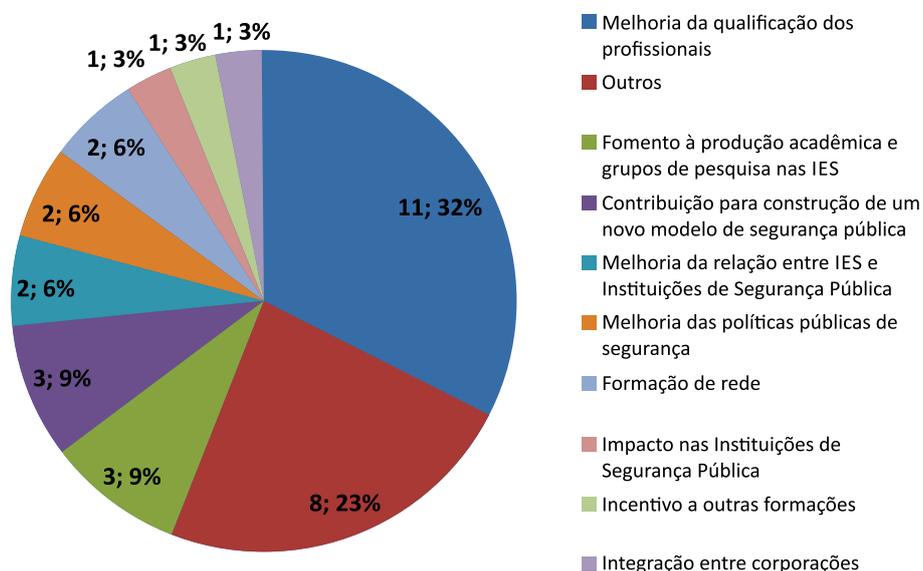
¹² Foram relacionados apenas os temas mencionados por mais de uma pessoa na soma geral dos diferentes grupos analisados (campo, grupos de pesquisa e egressos). As categorias foram construídas através de uma análise inicial das respostas apresentadas e revisadas após o primeiro exercício de classificação efetuado.

da rede, mas sete (xx%) destes respondentes afirmaram que o grupo de pesquisa não foi chamado pela IES para participar do curso. Dentre os sete grupos que relatam terem efetivamente participado, seis mencionam terem sido envolvidos no processo de elaboração e execução do curso, enquanto um participou apenas da elaboração da formação. Totalizando 18 respondentes, quatro grupos afirmaram terem participado de outra forma nos cursos, por exemplo, orientando monografias ou ministrando uma disciplina.

Os 42 grupos que conheciam a Renaesp tiveram também outras formas de relacionamento com esta política, seja participando de reuniões e encontros da própria rede (cinco grupos ou 12%) ou de reuniões com a Senasp (três grupos ou 7%). De modo mais sensível, 16 (38%) destes grupos afirmaram que – ainda que não tenham tido um relacionamento direto com a Renaesp – se beneficiaram com o diálogo entre várias instituições de ensino superior que trabalham com o tema de segurança por conta da rede estabelecida pelo programa.

A percepção dos grupos de pesquisa que conheciam a Renaesp é positiva. Entre estes 42 respondentes, 20 (47%) acredita que os conhecimentos adquiridos nos cursos são de fato utilizados na prática profissional dos egressos, ajudando principalmente a aprimorar a atividade policial através da relação entre teoria e prática (oito respondentes ou 31%), a melhorar o preparo do profissional para lidar com a sociedade (seis respondentes ou 23%), a aumentar a capacidade crítica e reflexiva do profissional (seis respondentes ou 23%) e a melhorar a compreensão deste sobre a estrutura da segurança pública na qual se insere e sobre seu próprio trabalho (cinco respondentes ou 19%). Outros 20 grupos não souberam responder a esta questão e apenas dois grupos (5%) consideram que os conhecimentos adquiridos pelos profissionais não são utilizados no cotidiano. Quando indagados de modo mais amplo sobre os principais resultados da Renaesp (ver Gráfico 3), o maior número de respostas destes 42 grupos (11 respondentes ou 32%) também concentrou-se na questão da melhoria da qualificação prática dos profissionais de segurança pública.

Gráfico 3: Distribuição de grupos de pesquisa, por percepção sobre os principais resultados atingidos pela Renaesp. Brasil-2013

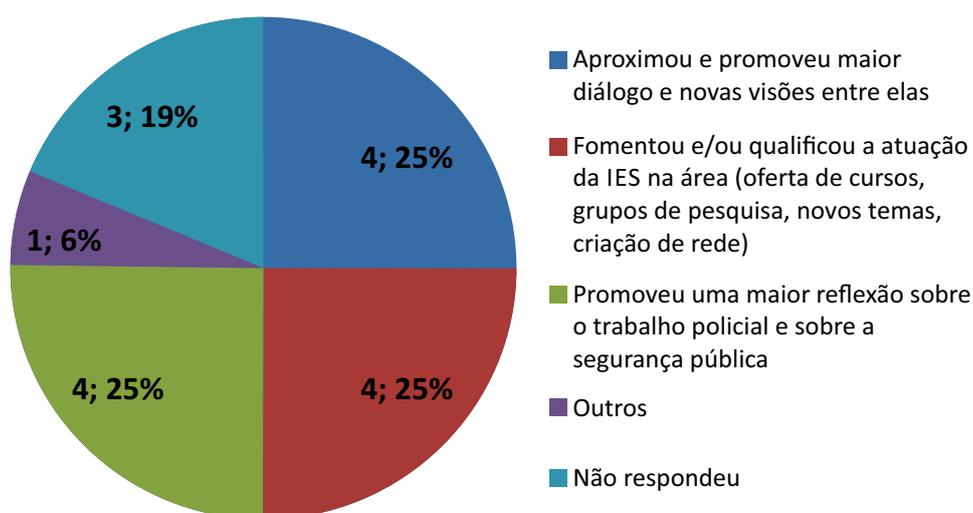


Ainda relacionado ao fomento à pesquisa, em outro momento do questionário 11 (26%) dos 42 respondentes que conheciam a Renaesp afirmaram que a Rede afetou de alguma maneira a relação do grupo de pesquisa com a instituição de ensino superior, gerando maior incentivo para o desenvolvimento de pesquisas na área, introduzindo novos temas e demandas para os grupos e permitindo o aumento e/ou a melhor qualificação dos recursos humanos dos grupos.

Em sentido análogo, sobre o papel da Renaesp no fomento a uma maior produção acadêmica sobre a Segurança Pública, 17 (40%) destes 42 respondentes afirmaram conhecer trabalhos produzidos por alunos dos cursos, sete (41%) destes mencionando a redação de monografias e seis (35%) destes a produção de artigos científicos. Apesar de não serem muitos os representantes dos grupos que indicaram conhecer tais materiais, aqueles que tiveram contato com estas produções as consideraram seu nível muito bom (11 respondentes ou 65%) ou bom (quatro respondentes ou 23%). Contudo, destaca-se que 29 (69%) destes respondentes não sabem dizer se tais artigos e monografias são de fato utilizados pelas instituições de segurança pública de seus estados e oito (19%) acreditam que não o são.

Embora 24 (57)% dos 42 respondentes que conheciam a Rede não tenham opinado sobre o assunto, 16 (38%) deles consideram que a Renaesp afetou de alguma maneira a relação entre as IES e instituições de segurança pública, principalmente ao aproximar e promover maior contato entre elas (quatro respondentes ou 25%); ao fomentar a aproximação da IES com o tema e sua atuação através da oferta de cursos, introdução de novos temas e grupos de pesquisa, entre outros (quatro respondentes ou 25%); e ao promover uma reflexão mais qualificada sobre o trabalho policial e sobre a segurança pública (quatro respondentes ou 25%).

Gráfico 4: Distribuição das respostas dos grupos de pesquisa respondentes do questionário web sobre como a Renaesp afetou a relação entre as instituições de segurança pública e as IES do Estado. Brasil - 2013



Em resumo, a análise dos questionários web enviados para os grupos de pesquisa de Segurança Pública e Direitos Humanos cadastrados no CNPq revela que a Renaesp não é uma política de notório conhecimento destes grupos, mesmo entre aqueles que

afirmam já terem ouvido falar sobre ela. No entanto, dentre aqueles grupos que a conhecem em maior profundidade, a percepção geral é de uma avaliação positiva sobre a política, principalmente no que se refere a aspectos como: seu papel no fomento à produção acadêmica e a um maior reconhecimento dos grupos de pesquisa da área perante as instituições de ensino, uma maior aproximação entre estas instituições e as instituições de segurança pública e a melhoria da prática profissional policial.

3.6 EXECUÇÃO DA RENAESP

O trabalho de campo revelou também uma significativa ausência de mecanismos de controle e monitoramento efetivos na gestão da Renaesp. Segundo os próprios gestores entrevistados, para o período de análise não havia, de fato, mecanismos institucionalizados de seguimento e a falta de equipe e de institucionalização do programa impedia uma supervisão adequada.

Nos campos da Uninilton e UFRGS, por exemplo, egressos e coordenadores mencionaram problemas com a entrega de certificados e o processo de seleção. A pesquisa identificou também uma falta de adequação e homogeneidade no processo de entrega de trabalhos de conclusão de curso. No campo da UFBA, egressos entrevistados mencionaram a entrega de “artigos”, escritos conjuntamente em até três colegas, como trabalhos de conclusão de curso (TCC). Na UFRGS e na Uninilton, o exame por banca teria sido optativo, segundo os egressos entrevistados. De acordo com o questionário web respondido por egressos de diversos cursos, 90% dos respondentes afirmaram ter realizado algum trabalho de conclusão do curso, enquanto 10% afirmam não ter realizado nenhum trabalho dessa natureza. Dentre os que afirmaram ter realizado trabalho de conclusão, 86 egressos relataram ter produzido de fato uma monografia, enquanto oito egressos revelaram terem concluído o curso apenas com a realização de um projeto de monografia. Ainda que estes dados demonstrem problemas em uma minoria dos casos, sua simples existência indica um grave problema de monitoramento, uma vez que estes egressos que não defenderam monografias não poderiam ter recebido o título de especialistas¹³.

Os coordenadores de IES, por sua parte, mencionaram entre as principais dificuldades da gestão dos cursos as trocas de equipe da Renaesp. Essas mudanças teriam exigido frequente recomeço de diálogo e, em certos momentos, teriam interrompido o processo de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão da política por parte da Senasp.

Todos estes desafios remetem a problemas de estrutura e equipe presentes na Renaesp desde sua gestação. Já em seu início, a Renaesp não dispunha de uma coordenação exclusiva, estrutura efetiva ou sistematização formal. Todas as regulamentações referentes

13 De acordo com o Art. 10 da Resolução CNE/CES, nº 1, de 3 de abril e 2001, os cursos de pós-graduação lato sensu devem reservar, obrigatoriamente, tempo para a elaboração de monografia ou trabalho de conclusão de curso. Ainda, no parágrafo 1º do Art. 12 da mesma resolução, estabelece-se que o histórico escolar dos alunos destes cursos deve conter o título da monografia ou do trabalho de conclusão do curso e a nota ou conceito obtido.

ao programa eram descritas apenas nos editais de credenciamento, preparados pela própria equipe. Como consequência, havia uma ausência de sistemas institucionalizados de gestão, monitoramento e integração acadêmica.

3.7 AUSÊNCIA DA PERSPECTIVA DE REDE

Entre as principais lacunas identificadas no processo de execução da Renaesp está a ausência de mecanismos que fizessem da política uma “rede”, de fato, fomentando a interlocução constante entre seus diferentes atores e a disseminação do conhecimento produzido. Segundo os egressos entrevistados no trabalho de campo, não houve interação com alunos de outras IES ou Unidades Federativas o que, segundo eles, poderia enriquecer o aprendizado com base na experiência concreta de diferentes regiões. Da mesma forma, coordenadores reclamaram da falta de espaços de interlocução entre coordenadores e professores de diferentes IES, o que favoreceria o aprendizado e o melhoramento da execução dos cursos com base na troca de experiências. Enfatizaram ainda que a consolidação de uma rede entre diferentes instituições e especialistas poderia ser um dos logros mais importantes da Renaesp.

Além disso, há uma evidente falta de interlocução com os dirigentes das instituições de segurança pública, tanto por parte das IES como da Senasp. O fato de vários dirigentes entrevistados terem pouco ou nenhum conhecimento sobre a Rede são importantes indicativos dessa ausência de articulação e baixa institucionalização do programa. A falta de diálogo com as instituições de segurança pública é considerada uma lacuna fundamental pelos próprios gestores da Renaesp. “A Renaesp não é da Senasp, a Senasp é um dos atores que compõem a Rede. As instituições precisam se sentir parte deste processo inclusive para poder valorizar o profissional egresso da Renaesp”, afirmou um gestor.

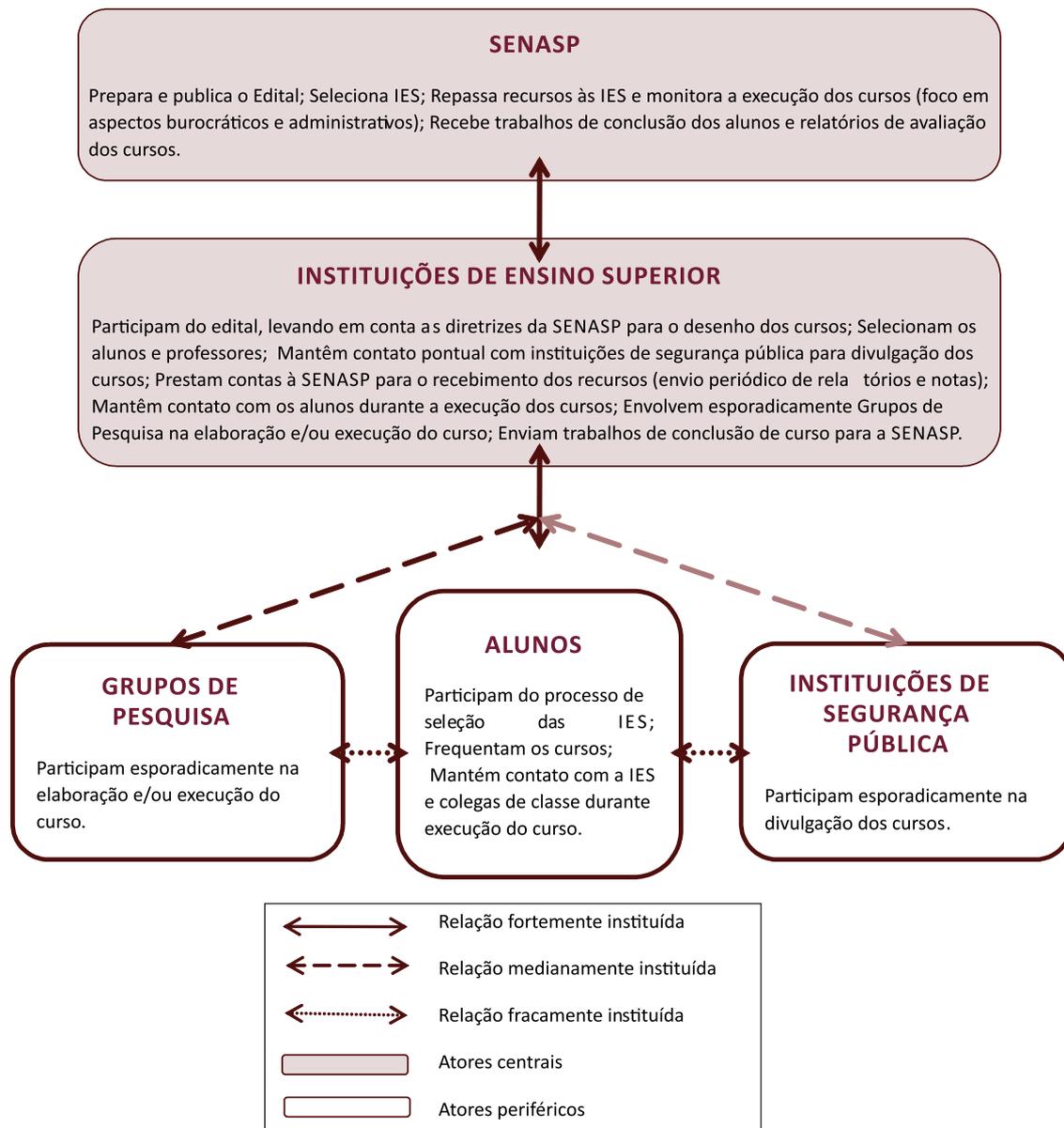
As iniciativas pensadas originalmente como mecanismos efetivos que permitissem a disseminação e troca de conhecimentos gerados pela Rede não se concretizaram. Comprovando estas percepções, 92% dos egressos que responderam o questionário web afirmaram que seus trabalhos não foram publicados, o que indica mais uma fragilidade do conceito de rede proposto.

Tanto nos questionários dos egressos e grupos de pesquisa, como nas entrevistas com egressos, coordenadores, dirigentes e gestores ficou clara, portanto, a necessidade de se aprofundar esse sentido de “rede”, tanto em relação a uma maior integração entre os diferentes atores quanto à disseminação dos conhecimentos produzidos pelos alunos dos diversos cursos.

A Figura 1 apresenta a estrutura de relações da Rede, como constatada pela pesquisa. Ela mostra os diferentes atores e suas funções dentro da política. A ilustração indica que esta relação é desconectada e hierarquizada. Embora os diferentes atores

devam ter papéis distintos dentro da Renaesp, para que esta se constitua, de fato, como uma rede e atinja seus objetivos de promover o diálogo de qualidade, permanente e autossustentável entre todos os atores, os elos entre eles devem ser fortalecidos.

Figura 1. A “Rede”: Relações e funções dos principais atores que compõe a Renaesp



A figura 1 mostra, por exemplo, que enquanto a relação entre a Senasp e as IES parece direta e constante (ainda que mais baseada em temas administrativos e burocráticos), a relação entre as IES e instituições de segurança pública, e também grupos de pesquisa, permanece mais periférica e esporádica. A relação destes últimos dois atores, bem como dos alunos, por sua vez, com a própria Senasp, também é mais marginal no contexto da Renaesp. Neste cenário, a interlocução entre os diversos atores da Rede aparece constante e consolidada apenas entre IES e alunos, durante a execução dos cursos.

3.8 DEFINIÇÃO DE UM MODELO LÓGICO E PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A partir de toda análise empreendida ao longo deste trabalho, outro subproduto foi produzido: uma proposta de avaliação de impacto, que incluiu o esboço de um marco lógico para a Renaesp, uma vez que não foi possível efetivar tal avaliação neste momento conforme relatado.

Para além do contexto da própria pesquisa, essa proposta de avaliação se insere na discussão mais ampla sobre planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas. No Brasil, esta discussão passa, nos últimos 20 a 30 anos, pelo debate sobre a incorporação dos requisitos democráticos da transparência dos atos governamentais e do modo pelo qual procedimentos e processos burocráticos do Estado podem ser mobilizados, a fim de garantir direitos e aumentar a eficiência e eficácia das ações públicas. Desse movimento decorre a percepção da avaliação e monitoramento como atividades que integram o próprio ciclo das políticas públicas e com capacidade efetiva de subsidiar as mudanças da realidade social à qual a ação se volta e da própria ação. Conceitualmente, esse movimento é a tradução da necessidade de incorporação de valores democráticos nas práticas de funcionamento do Estado, atribuindo publicamente responsabilidades e mensurando processos e resultados (Avritzer e Costa, 2004: 02-03), como pressuposto de um modelo de governança capaz de garantir direitos.

Desse modo, cumpre compreender e considerar alguns fatores que podem levar ao sucesso ou fracasso de políticas públicas, sejam eles na área de segurança pública ou em outras esferas, sobretudo a pouca tradição da avaliação como insumo ao planejamento público. A avaliação pressupõe, entre outros elementos, a existência de metas específicas esboçadas em um conjunto de indicadores e de informações estratégicas ao processo de tomada de decisão, articulados ou não em um sistema, e que configura-se como um dos nós centrais da rede institucional responsável pela política pública no contexto democrático. Os indicadores devem considerar as balizas impostas pelas possibilidades, os ruídos e as disponibilidades existentes, pois, do contrário, aumentam as probabilidades dos esforços de gestão se esvaírem ou se reproduzirem sem interferirem na eficácia e eficiência da política pública, comprometendo a efetividade dos resultados verificados (Berluzzo e Lima, 2008).

Seguindo esta lógica, a avaliação aqui desenhada pretende-se de fácil aplicação e análise, para que possa ser realizada de maneira sistemática e contínua, e inclui indicadores básicos refletidos em uma escala de impactos desejados. Essa avaliação consiste, em linhas gerais, na aplicação de um questionário a egressos Renaesp e a posterior análise e classificação de seus resultados de acordo com uma tipologia de impacto pré-definida. Espera-se que, com o melhoramento dos mecanismos de gestão e monitoramento, a Senasp tenha os dados necessários e a capacidade institucional para coletar e analisar tais informações em futuros ciclos do programa.

Para o desenvolvimento da proposta, uma escala foi construída para identificar e contrastar as diferentes opiniões sobre um mesmo impacto potencial. A escala

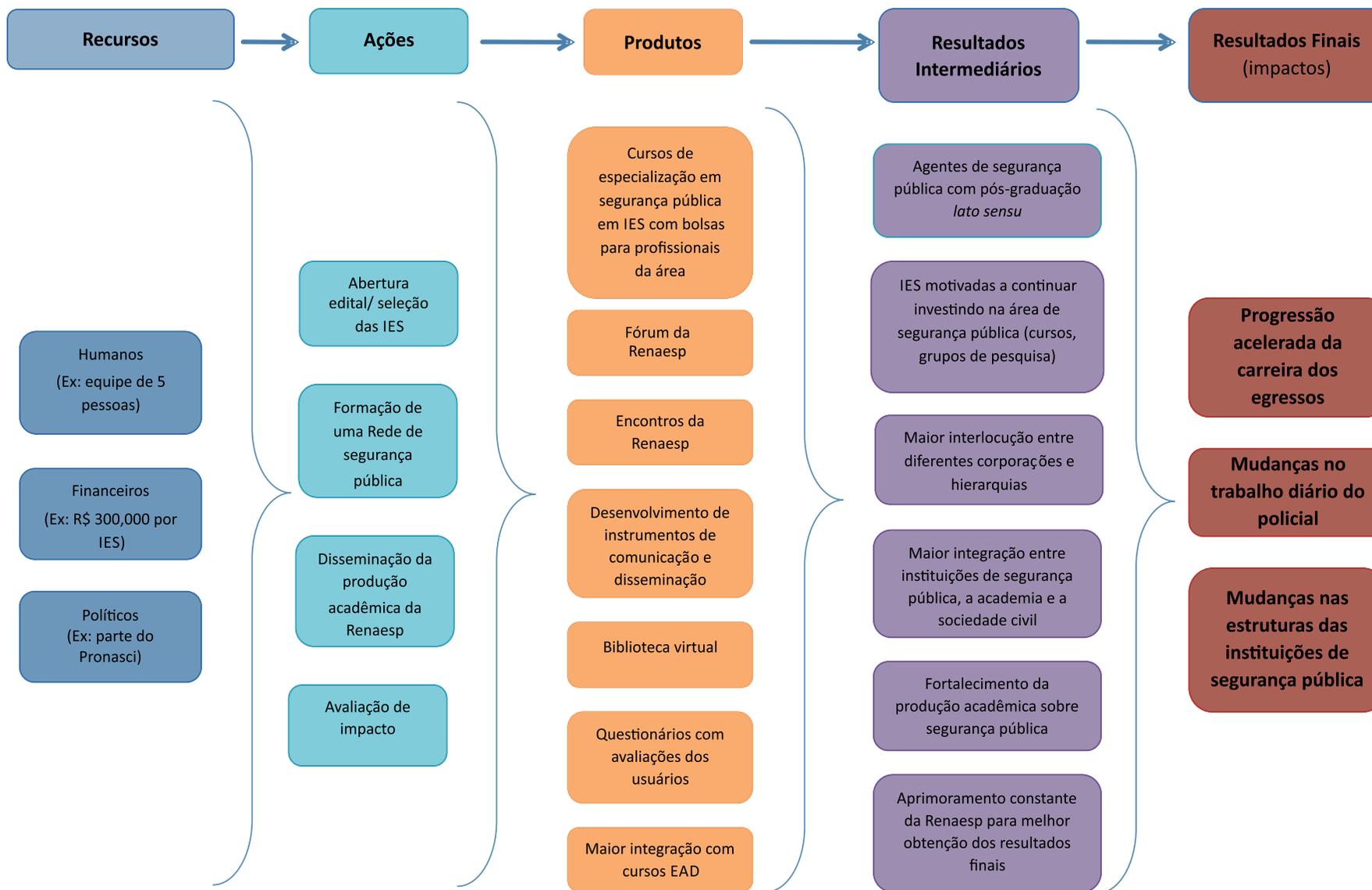
foi pensada como uma adaptação de uma escala *likert*¹⁴ e foi construída a partir das referências dos resultados da pesquisa e impactos desejados para a Renaesp. Para construir este modelo analítico, foi primeiramente desenvolvido um *modelo lógico* da Renaesp, a partir de uma adaptação simplificada da metodologia proposta por Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007).¹⁵ Segundo os autores, o modelo lógico de políticas públicas e programas parte do pressuposto de que explicitar a “teoria” da política – descrevendo claramente os objetivos, ideias, hipóteses e expectativas de resultados que constituem sua estrutura e seu funcionamento esperado - consiste em um passo essencial na preparação de trabalhos de avaliação.

Este primeiro exercício teve como meta, portanto, resgatar e explicitar os objetivos da política (bastante difusos, como demonstrado na seção anterior), a partir da revisão de todos os documentos constitutivos da política, das entrevistas com os gestores e dos efeitos positivos da Renaesp identificados pela pesquisa (ainda que estes não estivessem explicitados como objetivos específicos da mesma). Em seguida, buscou-se vincular tais objetivos a ações específicas (em andamento ou em processo de implementação), produtos, resultados intermediários esperados e resultados finais. A partir da análise dessa teoria construída, buscava-se identificar com mais clareza não apenas o que a Renaesp espera alcançar, mas também como pretende alcançar tais objetivos, representando de maneira clara em um fluxograma os vínculos causais entre aquilo que a política poderá produzir e o resultado a que se propõe.

A construção do modelo lógico visava contribuir para o desenho de uma avaliação de impacto para a Renaesp, que continuou guiada sobretudo pela proposta inicial do Edital; além disso, com este exercício esperava-se também visualizar mais claramente o conjunto da política. Espera-se que o modelo possa servir à equipe da Senasp para consolidar ou repensar objetivos, ações e resultados esperados e, conseqüentemente, a avaliação da política. O Fluxograma 1 representa o modelo lógico esboçado como parte deste exercício.

14 Desenvolvida pelo sociólogo Rensis Likert, a escala de Likert tem como objetivo medir comportamentos e atitudes. Propõe uma série de afirmações em relação ao objeto pesquisado e utiliza opções de respostas que variam de um extremo ao outro, permitindo medir concordância ou discordância em seus diferentes graus (Likert 1932). Pode indicar, portanto, diferentes níveis de opinião.

15 Um modelo lógico consiste na apresentação de como um programa, política, ou iniciativa deve funcionar. Descreve as atividades que serão necessárias para que as mudanças e resultados para os problemas identificados pelo programa, política ou iniciativa possam ser resolvidos (McLaughlin e Jordan 1999). No artigo “Nota técnica - Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico”, Ferreira, Cassiolato e Gonzalez apresentam um roteiro para a construção de um modelo lógico de programas e políticas públicas, enfatizando a priorização de avaliações como um instrumento para tornar a gestão pública mais eficiente. Destacam, ainda, a importância que deve ser dada à teoria do programa ou política “para a identificação de deficiências ou problemas de desenho que poderão interferir no seu desempenho” (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez 2007, p.3).



Fluxograma 1: Modelo Lógico Renaesp

Como mencionado anteriormente, este fluxograma foi construído com base nos resultados e referências qualitativas desenvolvidas ao longo desta pesquisa. Os *recursos* foram definidos com base em três categorias básicas de insumos necessários para a implementação de qualquer política pública: financeiros, humanos e políticos. As *ações*, por sua vez, foram pensadas de acordo com os quatro processos básicos identificados como etapas-chave da implementação da Rede, sendo as últimas três – formação de uma rede, disseminação da produção acadêmica e avaliação de impacto – áreas que necessitariam ser fortalecidas, de acordo com a pesquisa e com os próprios gestores, ou desenvolvidas de modo sistemático, no caso da avaliação.

Já os *produtos* sugeridos como consequência destas ações foram definidos a partir das seguintes premissas: (i) aquilo que são os produtos efetivos da política - os cursos em si; (ii) atividades já em implementação pela atual equipe gestora da Renaesp, como o Fórum Renaesp, Encontros Renaesp, Instrumentos de comunicação e Disseminação, Biblioteca Virtual, e incentivos para uma maior integração com os cursos EAD, desenvolvidos também como resposta à necessidade de fortalecer as ações mencionadas; e (iii) produto resultante da ação sugerida por esta pesquisa - questionários de avaliação que permitiriam avaliações dos impactos da política.

A definição dos *resultados intermediários* foi baseada nos “efeitos adicionais” identificados como positivos, sobretudo nos trabalhos de campo e questionários web com egressos, e que seriam frutos das ações e produtos identificados. Em outras palavras, foram sugeridos com base em efeitos que, de acordo com os atores consultados por esta pesquisa, já são resultados da Renaesp, ou teriam o potencial de ser, se fortalecidas as ações que poderiam levar a eles.

Por fim, os três *resultados finais (impactos)* sugeridos referem-se: (i) às questões fundamentais colocadas pelo edital da pesquisa, que apontava como objetivo geral do projeto avaliar o impacto da Renaesp na trajetória profissional dos discentes participantes e nas instituições de segurança pública; e (ii) aos principais ‘efeitos positivos’ mencionados nos campos e nos questionários com egressos, que se refere às mudanças de atitudes e consequentemente na ação do policial.

3.8.1 PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A partir desse modelo lógico e de acordo com a técnica da escala, utilizaram-se dois eixos, ou objetivos principais, que representariam as diferentes dimensões de impactos do programa buscadas originalmente por este projeto de pesquisa – objetivo geral e objetivos específicos 1 e 2, referentes aos impactos na progressão da carreira do egresso e nas estruturas das instituições de segurança pública. As questões do questionário foram elaboradas com base nos instrumentos de pesquisa desenvolvidos e em aspectos adicionais relevantes sobre os impactos da Rede levantados durante as entrevistas e respostas dos questionários *web*¹⁶.

A combinação entre objetivos/tipos de impacto e níveis de concordância/discordância para cada uma de suas questões principais permite valorar e identificar os quatro níveis principais de impacto da política – nenhum impacto, baixo impacto, impacto moderado e alto impacto. Por meio dessa técnica, os entrevistados devem

¹⁶ Essa proposta restringe-se à análise de impactos sobre a carreira e as instituições de segurança pública, de acordo com o edital da Senasp, com o objetivo de suprir a lacuna de mensuração de impactos da Renaesp “na ponta”. Portanto, não inclui a análise de resultados referentes a outros objetivos importantes do programa, como a expansão da segurança pública como temática de grupos de pesquisa e cursos em universidades e a formação de uma Rede, que também devem ser medidos. Esses objetivos poderão ser medidos continuamente por meio de outros procedimentos, também utilizando subprodutos desta pesquisa, como sugerido na próxima seção.

responder se concordam ou discordam, total ou parcialmente, com frases carregadas de significados e pronunciadas em caráter afirmativo. Buscou-se um equilíbrio entre a quantidade de frases associadas a cada um dos tipos de impacto.

Os níveis de concordância/discordância devem ser codificados previamente, com a atribuição de um determinado valor para cada resposta possível. Por exemplo: *Concorda totalmente* – 6; *Concorda parcialmente* – 4; *Discorda parcialmente* – 2; *Discorda totalmente* – 0. O questionário proposto já conta com uma simulação de resposta de egresso. A questão final, “autodeclarativa”, portanto, sem pontuação, é utilizada neste tipo de exercício para que possa ser contrastada/correlacionada com o resultado da escala.

Quadro 1: Proposta de matriz para uma avaliação sistemática e contínua dos impactos da Renaesp

Objetivos de impacto da política/eixo estratégico	Afirmações a serem utilizadas no questionário	Concorda totalmente	Concorda parcialmente	Discorda parcialmente	Discorda totalmente
(1) Impacto na trajetória profissional (progressão na carreira do aluno e/ou mudanças no trabalho operacional)	Tive algum tipo de valorização ou promoção após a realização do curso.			2	
	Tive maior reconhecimento dos meus superiores e colegas no ambiente de trabalho.				0
	Fui realocado para trabalhos específicos de acordo com o conhecimento adquirido no curso.				0
	Os conhecimentos adquiridos no curso são usados no meu trabalho cotidiano; houve mudanças na minha forma de atuar no campo.	6			
	Houve uma mudança de valores, adquiri uma nova maneira de compreender a segurança pública.	6			
(2) Mudanças nas estruturas das corporações	Tive apoio dos meus superiores para aplicar o conhecimento adquirido no curso no meu trabalho diário.			2	
	O conhecimento que adquiri no curso foi passado para outros colegas da corporação.				0
	A relação estabelecida na sala de aula ajudou a melhorar a minha interlocução com diferentes hierarquias da corporação.			2	
	Meu trabalho de conclusão foi utilizado para aprimorar o trabalho da corporação.			2	
	Por causa do curso criei relações com diferentes corporações de segurança pública do Estado.				0
	“Na minha opinião, o maior impacto da Renaesp foi...”	[Resposta aberta]:			

Para análise dos dados, deve-se somar a pontuação de todo o questionário, para cada respondente. Como o questionário proposto inclui dez questões, a pontuação máxima a que se pode chegar é de 60 pontos (no caso de o respondente optar por “Concordo Totalmente” para todas as questões). Na ilustração acima, as respostas somam 22 pontos.

Este resultado deve ser então classificado de acordo com a tipologia de impacto proposta no Quadro 4. Para análise das categorias de baixo e moderado impacto, é necessário subclassificar a somatória das respostas nos itens “A”, “B” ou “C”, descritos a seguir, de acordo com as pontuações obtidas em cada um dos blocos do questionário (1 e 2).

Quadro 2: Proposta de tipologia de impactos da Renaesp e pontuação correspondente

NENHUM IMPACTO	BAIXO IMPACTO	IMPACTO MODERADO	ALTO IMPACTO
	(A) Há alguma influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos, mas nenhuma mudança nas estruturas das corporações.	(A) Há significativa influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos, mas poucas mudanças nas estruturas das corporações.	
Não há nenhuma influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos, nem nas estruturas das corporações.	(B) Não há nenhuma influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos, mas alguma mudança nas estruturas das corporações.	(B) Há pouca influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos, mas significativas mudanças nas estruturas das corporações.	Há uma forte influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos, bem como nas estruturas das corporações.
	(C) Há pouca influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos e pouca influência nas estruturas das corporações.	(C) Há considerável influência da Renaesp na trajetória profissional dos egressos e considerável influência em mudanças nas estruturas das corporações.	
PONTUAÇÃO			
0 – 15	16 - 30	31 - 45	46 - 60

Por exemplo, na simulação anterior, para este egresso a Renaesp teria baixo impacto (pois somou 22 pontos) e, dentro dessa categoria, a percepção do egresso pode ser classificada no subitem “A”, pois ele obteve 14 pontos no bloco 1 e apenas 6 pontos no bloco 2. Portanto, para este egresso a política é de baixo impacto, havendo alguma influência da Renaesp na trajetória profissional, mas não na estrutura da corporação.

Depois de classificar todos os questionários respondidos, deve-se calcular a distribuição percentual total daqueles que consideraram que a Renaesp teve nenhum, baixo, moderado ou alto impacto. Sugere-se que os questionários sejam aplicados a uma

amostra de egressos que tenham concluído o curso há pelo menos 2 anos, para que as mudanças potenciais a serem analisadas tenham tempo suficiente de serem realizadas e que, ao mesmo tempo, seja reduzida a influência externa de outros fatores.

No intuito de aumentar a validade empírica da avaliação, sugere-se ainda que, na medida do possível, a mesma metodologia prevista originalmente para o trabalho de campo desta pesquisa (seleção aleatória da amostra, incluindo IES representativas de todas as Regiões do país, IES públicas e privadas, etc.), descrita na seção 2, seja empregada. Idealmente, para uma avaliação de impacto mais rigorosa, seguindo uma modelagem experimental, também devem ser identificados grupos de controle e o mesmo questionário deve ser aplicado para este público.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa – que constitui o primeiro esforço no sentido de avaliar os resultados da Renaesp sobre seu público beneficiário – iniciou-se com o principal objetivo de identificar os impactos desta política na formação profissional dos egressos de seus cursos e nas estruturas das instituições de segurança pública. Estes dois objetivos principais deveriam ser investigados principalmente a partir da análise: a) dos impactos da Renaesp na trajetória profissional dos seus discentes, avaliando diferenças nos tipos de inserção e no tempo de progressão na carreira, em relação a outros profissionais das mesmas categorias e que não se beneficiaram do programa; b) do impacto dos cursos Renaesp para as instituições de segurança pública, em termos de alterações de estruturas e culturas organizacionais; c) da percepção dos gestores acerca das temáticas necessárias para a qualificação dos quadros das Instituições de Segurança Pública, comparando-as com as grades curriculares oferecidas pela Renaesp; e d) da avaliação do papel que a Renaesp e a temática da segurança pública ocupam nos programas de trabalho dos Centros de Pesquisa e Núcleos e da percepção destes sobre a iniciativa.

Ao longo deste artigo, explanou-se que, devido à forma como a Renaesp esteve estruturada ao longo deste período e da consequente ausência de dados necessários para essa análise, não seria possível realizar uma avaliação de impacto efetiva desta política. Para lidar com este desafio metodológico, os componentes qualitativos da pesquisa foram fortalecidos e, já a partir dos próprios desafios identificados – que também foram sistematizados como dados coletados pela pesquisa – foi desenvolvida uma avaliação de processo desta política, apontando lacunas específicas em processos de gestão e monitoramento que são, em última instância, partes fundamentais para que os impactos primeiros também possam se materializar. Apesar dos desafios apresentados, a triangulação de diferentes metodologias quantitativas e qualitativas permitiu captar não apenas diversos efeitos da Rede referentes aos objetivos originais da pesquisa, como também outros que indicam que a Renaesp possui um grande potencial de impacto em outras áreas.

Identificou-se, por exemplo, que a Renaesp tem desempenhado importante papel na aproximação entre diversos profissionais advindos das mais variadas instituições e

carreiras da segurança pública, proporcionando um espaço híbrido de convivência, a superação de estereótipos e a troca de conhecimentos. A Rede estimula o crescente interesse dos agentes e instituições de segurança pública pela produção acadêmica na área e modifica valores pessoais dos egressos, o que conseqüentemente leva a mudanças no trabalho diário do profissional. Além disso, a Renaesp tem contribuído para a quebra de paradigmas e preconceitos entre o meio acadêmico e agentes de segurança pública, e entre estes e a sociedade civil; tem fomentado a demanda por este tipo de qualificação e o interesse de universidades para que sigam investindo em segurança pública como uma área de pesquisa e ensino. Por fim, a maioria das temáticas abordadas pelos cursos estão de acordo com as prioridades dos diversos atores que, de alguma forma, fazem parte da política.

De acordo com os dados analisados, os efeitos diretos na carreira dos egressos e nas estruturas das instituições de segurança pública, que se pretendia mensurar originalmente, são menos evidentes que os efeitos indiretos da política mencionados anteriormente. Essa constatação, ocorrida ao longo da pesquisa, levou a duas questões fundamentais: primeiro, há necessidade de maior reflexão sobre quais seriam os objetivos finalísticos e mais relevantes da Renaesp; segundo, devem ser estabelecidos metas e indicadores específicos para medir tais objetivos. Por isso, pareceu essencial incluir como subprodutos desta pesquisa o esboço de um marco lógico da Renaesp, no qual se explicitam os diversos potenciais impactos da Rede, ligados a ações específicas e resultados intermediários identificados ou potenciais. Nessa mesma perspectiva, incluiu-se uma proposta de avaliação de impacto que poderá ser aplicada continuamente, com a adequada manutenção dos mecanismos de gestão e monitoramento aqui propostos, para responder às transformações de contexto e demandas da política.

A pesquisa mostrou também que há uma série de desafios que dificultam que os efeitos mencionados acima sejam atingidos ou otimizados e que outros resultados sejam obtidos. Para que isso ocorra, é necessário implementar uma série de mudanças, sobretudo no que se refere a mecanismos de gestão, monitoramento, avaliação e integração da Rede. Algumas delas são simples de serem executadas; outras, nem tanto, e poderão exigir maior vontade política e recursos. No entanto, a atual equipe da Rede parece já estar no caminho certo para o aperfeiçoamento da política, com várias iniciativas desenvolvidas já no sentido de fortalecer alguns dos pontos identificados por essa pesquisa, como apontado na descrição do fluxograma 1.

No sentido de contribuir para estas melhorias, uma série de recomendações específicas foi pensada no sentido de fortalecer aspectos que ajudariam a alavancar e otimizar outros efeitos potenciais da Rede – e não apenas seus impactos sobre a trajetória profissional dos egressos e estruturas das instituições de segurança pública. Seguidas tais recomendações, a Renaesp teria o potencial de integrar mais efetivamente os diversos atores que trabalham com a segurança pública, ampliando e consolidando um debate sobre o tema para muito além das instituições de segurança, quebrando paradigmas e promovendo esta área de conhecimento e pesquisa e, com isso, gerando inovações que poderão trazer, em última instância, melhoras à segurança dos cidadãos.

Dentre as principais recomendações, foi sugerido à Senasp:

(i) **Fortalecer mecanismos de gestão e monitoramento da Renaesp**, com: a construção e manutenção do banco de dados completos de egressos, IES, cursos, grupos de pesquisa, etc.; contato direto e sistemático com coordenadores das IES; fortalecimento da equipe gestora; acompanhamento pedagógico dos cursos; padronização de processos de disseminação de informação sobre os cursos, seleção dos alunos, seleção do corpo docente, conclusão dos cursos e avaliação dos cursos;

(ii) **Fortalecer mecanismos para consolidação de uma “rede”**, permitindo o desenvolvimento de uma relação de identidade por parte de cada um de seus atores, maior interlocução entre eles e, em última instância, uma maior institucionalização e sustentabilidade da Renaesp. Isso poderia ser feito, por exemplo, através do estabelecimento de mecanismos virtuais (plataforma *web* Fórum Renaesp, em construção, uma página de Facebook), da promoção de uma maior integração dos cursos Renaesp com cursos EAD, da co-orientação de monografias, e da promoção de mais encontros no âmbito da Renaesp;

(iii) **Incentivar temáticas aplicadas à prática policial**, para que temáticas de conteúdo estritamente teórico sejam, na medida do possível, “adaptadas” às questões de segurança pública, com uma maior utilização de exemplos e estudos de casos vinculados à áreas. Nesse sentido, sugere-se também que a Senasp desenvolva, junto com especialistas, dirigentes e coordenadores das IES atuantes na área, alguns materiais didáticos básicos para a orientação dos professores ministrantes dos cursos Renaesp;

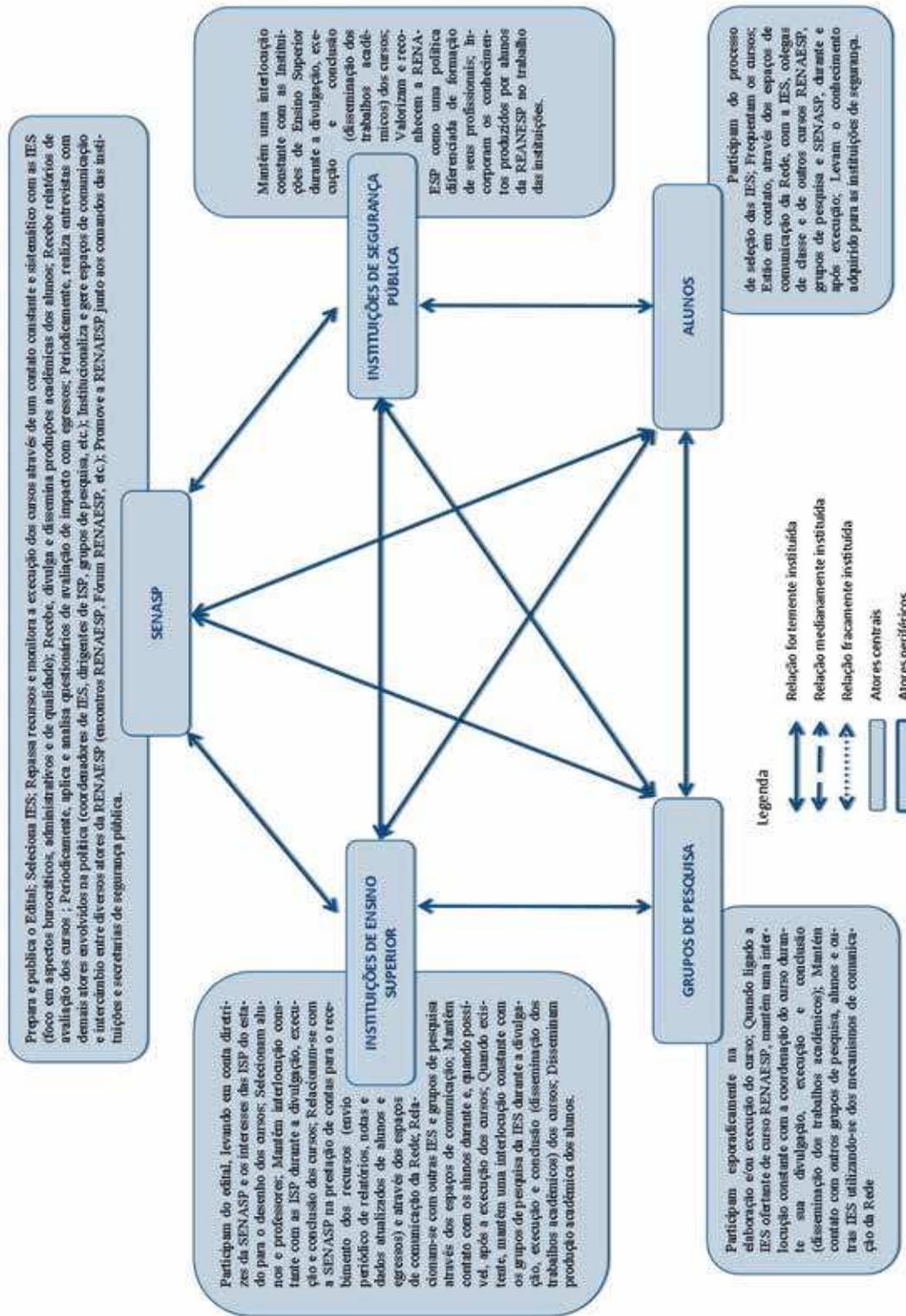
(iv) **Apoiar a criação de incentivos à participação dos agentes de segurança pública nos cursos**, estimulando este debate junto aos altos escalões das instituições de segurança pública;

(v) **Fomentar pesquisas e publicações**, criando oportunidades de publicação e disseminação dos trabalhos de conclusão de curso e artigos de alunos, e permitindo que a Renaesp se consolide como uma referência de produção acadêmica na área;

(vi) **Implementar um sistema contínuo de avaliação da política** para que a Renaesp possa seguir em um processo de aprimoramento constante e potencialize seus resultados. A definição de um marco lógico, como sugerido na seção anterior, é fundamental neste processo, pois permite o resgate da “teoria” da política. Essa recomendação é, em realidade, aplicável para qualquer política pública. Sugere-se que a equipe faça o exercício de repensar/desenhar um marco lógico para a política, com base nos resultados das duas avaliações de resultados encomendadas sobre a Renaesp e passe a realizar uma avaliação de impacto – utilizando, por exemplo, o questionário proposto neste artigo – ao final de cada ciclo da Rede (dois anos). É recomendável que a Senasp utilize os outros subprodutos desenvolvidos por essa pesquisa (roteiros de entrevista semiestruturada com dirigentes e coordenadores, questionários *web*, etc.) para uma análise mais aprofundada, possivelmente a cada dois ciclos da Rede (quatro anos).

A Figura 2 a seguir apresenta, de forma ilustrativa, como a Renaesp seria visualizada no novo cenário proposto, com a implementação dos mecanismos de coordenação sugeridos e fortalecimento dos já existentes ou em fase de implementação. Em contraste com a Figura 1 apresentada anteriormente, neste cenário todos os atores fariam parte de uma rede integrada, e menos hierarquizada, com diferentes contribuições para seu funcionamento e diferentes canais de articulação entre si.

Figura 2: A “Rede”: Relações e funções dos principais atores da Renaesp em um cenário de maior integração e articulação



Nesse sentido, conclui-se que a Renaesp consiste em uma política pública inovadora para a qualificação dos profissionais de segurança pública de todo o país, para a aproximação dos diversos atores que trabalham nessa área, bem como para a promoção deste tema como uma área de ensino e pesquisa. Além disso, a pesquisa demonstrou que a política foi modificada ao longo dos anos, a partir de problemas constatados na sua execução, o que demonstra constante esforço no sentido de aperfeiçoá-la. O pleno conhecimento das lacunas no processo de gestão por parte da atual equipe e os esforços em andamento para preenchê-las confirmam essa constatação e demonstram aspectos muito positivos do processo de reestruturação da Rede. Portanto, não apenas atestamos a relevância e inovação da Renaesp, como também sua capacidade de reinventar-se e potencializar ainda mais seus efeitos.

Por último, cabe destacar a importância da iniciativa desta pesquisa, por promover uma avaliação de uma política nacional desta magnitude. Essa iniciativa contribui não apenas para a segurança pública, como também para a agenda nacional de políticas públicas, que ainda carece de uma cultura de gestão baseada em metas e resultados capazes de medir seus efetivos impactos.

Chegamos ao final desta pesquisa certos da importância deste trabalho de avaliação e motivados pela perspectiva de que – pela abertura ao amadurecimento demonstrada pela Renaesp ao longo dos anos – as discussões e propostas advindas deste esforço poderão de fato trazer contribuições significativas e aplicáveis para a melhoria da efetividade desta política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, (47) 4: 703-728, 2004.

BELLUZZO, L.; LIMA, R. S. Planejamento, diagnósticos setoriais, indicadores socioeconômicos e culturais na gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas. In: *Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas*. Brasília: Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Edital de Chamada Pública, n. 007, 2012.

_____. Edital de Chamada Pública, n. 006, 2012.

_____. Edital de Credenciamento n. 003, 2010a.

_____. Edital de Chamada Pública Simplificada, Edital n. 001, 2010b. Seleção de Propostas para Credenciamento, Autorização e Reconhecimento de Cursos no âmbito da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública.

_____. Edital de Credenciamento n. 001, 2007.

_____. Portaria n. 1.148, de 12 de junho de 2012. Institui a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – Renaesp, e regulamenta dispositivos da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, e da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP.

_____. Edital de Credenciamento n. 000, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). *Relatório de Gestão – Exercício 2010*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

_____. *Vade mecum segurança pública*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

_____. *Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais de Área de Segurança Pública – Versão Modificada e Ampliada*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2008.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Ações premiadas no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2009*. Brasília: ENAP, 2009.

FARAH, M. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-44, jan.-fev. 2001.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. *Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico*. Brasília: IPEA, 2007. (Nota Técnica n. 2).

LIKERT, Rensis (1932), “A Technique for the Measurement of Attitudes”, *Archives of Psychology* 140: pp. 1-55.

LIMA, R. S.; NEME, C. Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). Relatório de pesquisa. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009.

MCLAUGHLIN, J. A. e JORDAN, J. B. (1999). “*Logic models: a tool for telling your program’s performance story*.” *Evaluation and Program Planning* 22(1): 65-72.

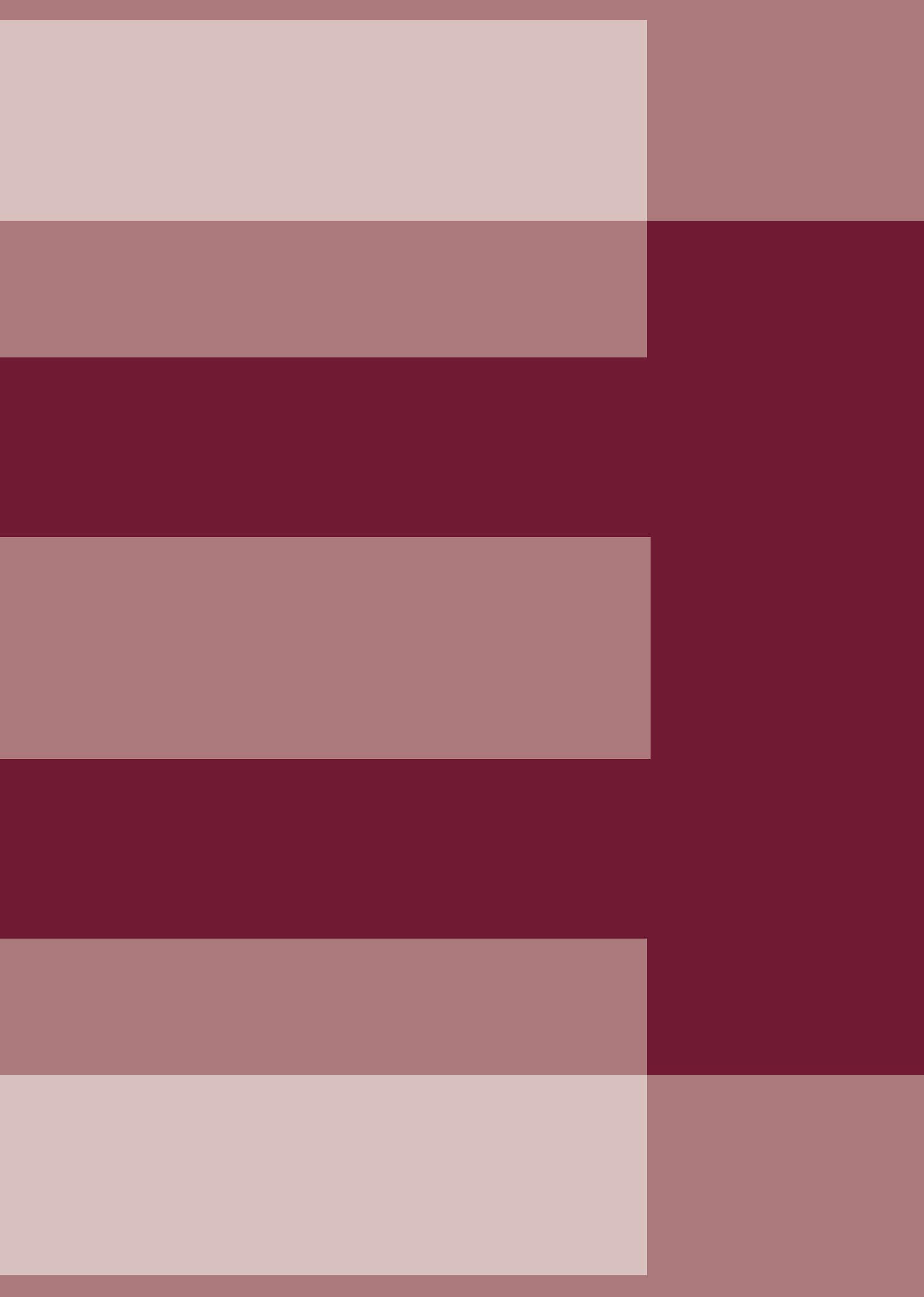
MELÃO, D. P. G. *Programa Renaesp: Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública: um estudo exploratório*. Monografia (curso de graduação em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

REVISTA DA REDE NACIONAL DE ESPECIALIZAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA. Bahia: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – EAUFBA, v. 1, n. 1, jun.-dez. 2007.

_____. Bahia: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – EAUFBA, v. 1, n. 1, jan.-jun. 2008.

_____. Bahia: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – EAUFBA, v. 1, n. 1, jan.-jun. 2009.

SCHNEIDER, R. H. (Org.). *Abordagens atuais em Segurança Pública*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.



7

CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DA RENAESP COMO POLÍTICA PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE SEUS EFEITOS A PARTIR DE DIFERENTES OLHARES¹.

Nalayne Mendonça Pinto; Haydée Caruso; Luciane Patrício; Elizabetha Ribeiro Albernaz e Vanessa de Amorin Cortes²

RESUMO

O presente artigo busca apresentar algumas das reflexões extraídas da pesquisa intitulada “Avaliação do impacto dos cursos da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) na trajetória profissional dos seus egressos em cinco regiões brasileiras”, realizada no âmbito do Edital de Pesquisas Pensando a Segurança Pública, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça (Senasp/MJ). O estudo buscou investigar os múltiplos efeitos produzidos a partir da experiência dos cursos de pós-graduação em Segurança Pública na percepção dos atores que deles fizeram parte: docentes, coordenadores dos cursos, gestores e, principalmente, alunos. Somado a isso, analisa o engajamento das Instituições de Ensino Superior no campo de estudos da Segurança Pública, assim como problematiza o lugar da educação policial nas instituições de Segurança Pública. Finalmente, apresenta um conjunto de recomendações que busca apresentar algumas direções para o aprimoramento da Rede, dando indicações para mudanças de curso ou sugestões de melhoria.

Palavras-chave: Renaesp. Especialização em Segurança Pública. Formação policial.

ABSTRACT

This article presents some reflections drawn from the “Evaluation of the impact of the National Network for Higher Studies in Public Security (Renaesp) courses on alumni professional trajectories in five Brazilian regions” in the professional career of its graduates in five Brazilian regions, from the Call for Research on Public Security by Secretariat of Public Security of the Ministry of Justice (Senasp/MJ). The study sought to investigate the multiple effects produced from the experience of post-graduate degree in public security in the perception of actors who were part of them: teachers, the course coordinators, managers, and especially students. Added to this, analyzes the engagement of Institutions of Higher Education in field of study Public Security, as well as discusses the place of police education in Institutions of Public Security. Finally, we present a set of recommendations which seeks to present some directions for the improvement of the network, giving directions to course changes or suggestions for improvement.

Keywords: Renaesp. Specialization course. Police training.

¹ No desenvolvimento da pesquisa participaram como pesquisadores de campo: Marcelle Gomes Figueira; Elizabetha Ribeiro Albernaz; Alessandra Fontana Oberling; Verônica Almeida dos Anjos e Rodrigo Figueiredo Suassuna. As coordenadoras da pesquisa foram: Nalayne Mendonça Pinto, Haydée Caruso e Luciane Patrício. Os pesquisadores bolsistas de iniciação científica foram: Gabriella dos Santos Ferreira e Conrado Neves dos Santos.

² **Coordenadoras da Pesquisa:** Nalayne Mendonça Pinto é doutora em Sociologia pela UFRJ e professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais da UFRJ; Haydée Glória Cruz Caruso é doutora em Antropologia pela UFF e professora adjunta do Departamento de Sociologia da UnB; Luciane Patrício é doutora em Antropologia pela UFF e superintendente de Educação da Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG/RJ). **Pesquisadoras que auxiliaram na elaboração deste artigo:** Elizabetha Ribeiro Albernaz é mestre em Antropologia Social pelo Museu Nacional UFRJ e superintendente de Articulação Institucional e Parcerias SESEG/ RJ. Vanessa de Amorin Cortes é mestre em Antropologia pela UFF, consultora independente.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca apresentar algumas das reflexões extraídas da pesquisa **Avaliação do impacto dos Cursos da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) na trajetória profissional dos seus egressos em cinco regiões brasileiras**, realizada no âmbito do Edital de Pesquisas Pensando a Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ).

A pesquisa buscou compreender os processos de constituição e avaliação dos cursos em suas diferentes fases e relacionadas aos diferentes atores que dele fizeram parte: no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES) que promoveram a iniciativa, na perspectiva dos gestores de Segurança Pública das unidades federativas, e finalmente procurou indagar sobre as percepções dos egressos acerca dos efeitos que o curso produziu na sua trajetória pessoal e profissional. Dessa forma, foi realizada ampla pesquisa qualitativa com alunos que concluíram os cursos da Renaesp, com coordenadores e professores dos cursos nas Instituições de Ensino Superior (IES) participantes da Rede e com gestores públicos que receberam os egressos em suas instituições³.

A metodologia da pesquisa combinou diferentes estratégias – quantitativas e qualitativas – a fim de dar conta das diversas dimensões do objeto analisado, reunindo desde o levantamento bibliográfico, a realização de entrevistas, de grupos focais e visitas a campo. Cabe destacar que a análise nos dados ora apresentados se valeu eminentemente de uma metodologia compreensiva, própria das ciências sociais, que permitiu a interpretação dos dados e a análise dos discursos produzidos pelos diferentes atores, valorizando suas representações acerca da experiência em tela.

O presente artigo está dividido em sete seções, os quais trazem os principais achados da pesquisa, permitindo ao leitor compreender a Renaesp e as implicações do seu desenvolvimento para os diferentes atores que dela fazem parte. A primeira parte apresenta a experiência propriamente dita, sua proposta, forma de institucionalização e trajetória histórica na Senasp/MJ. A seção seguinte procura fazer uma breve análise do levantamento bibliográfico obtido por meio desta pesquisa, que se foca no tema da formação policial e assuntos correlatos. Ainda que sejam indicados alguns trabalhos considerados “clássicos” neste campo, não se pretende aqui apresentar o estado da arte dos estudos sobre formação policial no Brasil, contribuição já realizada por diversos autores, mas apontar os principais estudos feitos e dar a dimensão do que se encontra disponível na internet sobre o tema produzido entre 2001 e 2013, assim como indicar a forma pela qual os trabalhos são indexados. Também nesse item é realizada uma análise da produção monográfica dos egressos, especialmente no que se refere à escolha dos temas das monografias e algumas hipóteses que podem explicar a concentração de determinados temas em detrimento de outros.

A parte que trata do *lugar* da educação policial nas Instituições de Segurança Pública traz uma análise de como as corporações, especialmente as polícias, e as estruturas de gestão nas secretarias de estado de segurança estão organizadas, dando ênfase especial

³ A pesquisa foi realizada em 8 (oito) unidades da federação, reunindo informações de dez Instituições de Ensino Superior que ofereceram edições de cursos de pós-graduação em Segurança Pública (e áreas afins) vinculados à Renaesp.

à investigação do lugar conferido à agenda da educação no conjunto das prioridades. Diferentes arranjos institucionais podem revelar diferentes formas de tratamento e investimento no que se refere ao tema da formação das polícias.

A quarta parte deste artigo foca-se nas Instituições de Ensino Superior, como estas passaram a integrar o programa, como conceberam seus cursos e o que tem sido capazes de produzir a partir deste investimento. Núcleos de pesquisa, novas agendas de pesquisa e novos pesquisadores são apenas alguns dos exemplos de quais têm sido os efeitos da Renaesp para algumas das IES dela participantes.

Os “Efeitos da formação a partir da experiência dos cursos de pós-graduação vinculados à Renaesp” representa a parte mais importante e rica deste artigo, uma vez que reúne, na percepção dos diferentes atores participantes, quais os efeitos produzidos por esta experiência. Aqui são apresentadas as questões mais expressivas sobre o que a Renaesp tem sido capaz de produzir, seja para as IES, para os alunos, para os docentes ou para as instituições de segurança pública propriamente ditas. É neste momento que é possível compreender quais os rendimentos de colocar, no ambiente acadêmico, alunos de diferentes instituições, de diferentes postos hierárquicos, de diferentes visões, em torno de um debate argumentativo. Os desafios implicados neste programa também são apresentados nesta seção.

Considerando ser esta uma pesquisa aplicada, cujo objetivo supera a necessidade de apresentar reflexões sobre o fenômeno observado, a parte de “Recomendações” busca dar algumas direções para o aprimoramento da Renaesp, dando indicações para mudanças de curso ou sugestões de melhoria. Finalmente, são nas “Considerações Finais” que, em resumo, são apresentadas as principais reflexões extraídas da pesquisa, dando um panorama geral dos seus resultados.

1. A REDE NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA: PROPOSTA E OBJETIVOS

A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública consiste numa iniciativa do governo federal de educação e aperfeiçoamento de profissionais de Segurança Pública coordenada e financiada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ).

A Rede se configura a partir do aporte de recursos federais direcionados às Instituições de Ensino Superior (IES) para que realizem cursos de especialização *latu sensu* na área da Segurança Pública (e áreas afins). A Renaesp teve seu início em 2005⁴ com o lançamento do 1º edital de credenciamento⁵ e desde então foi capaz de transferir recursos para IES de todo o Brasil, sejam elas públicas (federais, estaduais e municipais) ou privadas.

4 O 1º edital teve como inspiração um projeto-piloto realizado na Universidade Federal da Bahia (UFBA), que coordenou a primeira turma de pós-graduação em Segurança Pública pautada na Matriz Curricular Nacional para formação de profissionais de Segurança Pública com investimentos exclusivos do governo federal.

5 Edital 00/2005 SENASP/MJ.

Ao longo dos últimos 8 anos (2005-2013) foram lançados 4 editais de credenciamento/ chamada pública⁶ voltados para a contratação de IES públicas e privadas. Neste período, de acordo com os dados oficiais do Ministério da Justiça⁷, foram oferecidas 140 edições de cursos de pós- graduação em 25 unidades da federação, atingindo, até 2012, a marca de 5600 discentes. As instituições que tiveram suas propostas aprovadas nos distintos editais ofertados, ao longo do período supracitado, tiveram que apresentar uma proposta de curso que, dentre outras exigências, deveria estar em consonância com a Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais de Segurança Pública⁸. Tal estratégia foi apontada pela Senasp como fundamental para que esta pudesse – nas distintas regiões do Brasil e para distintos profissionais – fomentar “a construção de um novo modo de fazer segurança pública, comprometido com a cidadania e os direitos humanos” (Enap, 2009, p. 2).

Em linhas gerais, os cursos são de 360h/aula e destinam-se aos profissionais do campo de Segurança Pública da ativa, podendo ser policiais (civis, militares, federais, rodoviários federais), guardas municipais, bombeiros militares, agentes penitenciários, profissionais de perícia forense. Além dos profissionais acima mencionados, os cursos também permitem a inclusão de discentes interessados e atuantes na área de Segurança Pública. Por essa razão, cientistas sociais, assistentes sociais, advogados, jornalistas, entre outros profissionais, puderam estar presentes nos distintos cursos ofertados pela Rede.

A Renaesp teve ao longo do tempo duas principais fontes de recursos que viabilizaram sua implantação em âmbito nacional. A primeira trata-se do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP (Lei Nº 10.201/2001); e a segunda refere-se ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronaspi (Programa 1453 do Plano Plurianual 2008-2011).

Ao analisar os documentos institucionais da Rede, criados ao longo de sua trajetória, é possível afirmar que houve um esforço de consolidação e amadurecimento da iniciativa com vistas a torná-la um programa permanente da Senasp. O ápice do processo de institucionalização do programa só ocorreu por meio da publicação da Portaria Ministerial Nº 1148, de 12 de junho de 2012, que instituiu formalmente a Rede Nacional de Altos Estudos de Segurança Pública, regulamentando parágrafos anteriores da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Programa Nacional de Segurança e Cidadania que tratavam da Rede⁹.

O texto final da portaria pode ser considerado o resultado do acúmulo de expertise e de experiências vividas pelo governo federal em interface com as Instituições de Ensino Superior selecionadas para execução dos cursos.

6 Os 4 editais lançados, até então, são assim denominados: Editais de credenciamento 00/2005 e 001/2007; Editais de chamada pública Nº 06 e Nº 07 (ambos em 2012). Todos os editais, bem como a Portaria Ministerial Nº 1148, de 12 de junho de 2012, que institui a Renaesp, serviram de subsídio para fundamentar os argumentos desenvolvidos neste tópico no que tange à criação, implementação e institucionalização da Rede.

7 Dados obtidos em 20 de novembro de 2013 no portal do Ministério da Justiça. www.portal.mj.gov.br

8 A Matriz Curricular Nacional de Ações Formativas dos Profissionais de Segurança Pública constitui-se de subsídios teórico-metodológicos utilizados na orientação dos processos de planejamento e avaliação das atividades formativas dos profissionais da área de Segurança Pública. O documento propõe ser uma ferramenta de gestão educacional e pedagógica voltado ao campo da segurança pública. A Matriz Curricular Nacional foi publicada pela 1ª vez em 2003, seguida de ampliação e revisão em 2005, 2008 e 2012. O documento está disponível para download em www.portal.mj.gov.br

9 A Portaria Ministerial Nº 1148, de 12 de junho de 2012, regulamenta “dispositivos da Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASPI, e da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP” (DOU, seção 1, Nº 113, quarta-feira, 13 de junho de 2012).

Ao analisar os documentos institucionais produzidos antes da publicação da portaria, percebe-se que alguns temas apareceram reiteradamente como fundamentais para o que viria a se tornar legalmente as diretrizes e os objetivos da Renaespp. Os temas recorrentes no conjunto de documentos analisados podem ser assim resumidos:

- 1) Especialização dos profissionais de Segurança Pública em larga escala como prioridade;
- 2) Cidadania e Direitos Humanos como diretrizes para a atuação dos profissionais de segurança pública;
- 3) Articulação entre conteúdo teórico produzido no campo acadêmico e as dimensões práticas do fazer policial/profissionais de Segurança Pública;
- 4) Consolidação da Matriz Curricular Nacional como subsídio para o planejamento e avaliação dos processos educacionais em segurança pública;
- 5) Institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública;
- 6) Melhoria da Gestão da Segurança Pública.

Questões como a ampliação do número de profissionais de segurança pública qualificados no país e a melhoria dos instrumentos de gestão da segurança pública aparecem em todos os instrumentos analisados. Se no 1º Edital está presente o reforço aos temas de direitos humanos e cidadania como balizadores para a ação policial, na sequência ganha força a ideia do oferecimento de cursos orientados pela Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais de Segurança Pública, onde tais temas são tratados de modo transversal.

No tocante à articulação entre os saberes práticos dos profissionais de Segurança Pública e a produção científica desenvolvida nas Instituições de Ensino Superior e centros de pesquisa, há uma preocupação que se repete em todos os documentos, qual seja, que a Renaespp propicie efetivamente este diálogo, além de fomentar entre os profissionais um “olhar técnico-científico” sobre sua prática. Em contrapartida, estimula-se a maior difusão da produção acadêmica sobre esse tema.

Já o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, que surge como proposta no 1º Governo Lula e ganha força em 2007 como projeto de lei (todavia até hoje não votado e, portanto, não regulamentado¹⁰), a Renaespp aparece como um objetivo genérico a ser alcançado.

Por fim, uma preocupação está presente em todos os documentos: a ideia de que a qualificação de mais profissionais de segurança pública em cursos de especialização visa contribuir para a melhoria das atividades e dos instrumentos de gestão nesta área. Tais perspectivas traduziram-se, portanto, no seguinte conjunto de diretrizes, contidas no Art. 1º da portaria:

¹⁰ O PL 1937/2007 foi transformado em PL 3734/2012 e 3735/2012. Está hoje em regime de tramitação prioritária na Câmara dos Deputados, estando desde 03/04/2013 na Comissão de Educação (CE), tendo como relator designado Deputado Artur Bruno (PT-CE).

I – democratização do acesso ao conhecimento técnico-científico aos profissionais de segurança pública, independentemente do cargo, hierarquia, patente, categoria profissional ou classe;

II – aprimoramento dos profissionais de segurança pública, por meio de uma formação acadêmica multidisciplinar, orientada para o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; e

III – valorização da participação dos profissionais de segurança pública no ambiente acadêmico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012).

Cumpra-se observar que as diretrizes postuladas desdobraram-se em cinco objetivos (Art. 2º) que respondem aos seguintes desafios:

I – propiciar o acesso gratuito dos profissionais de segurança pública aos processos de aprendizagem e de aperfeiçoamento profissional, especialmente em cursos de pós-graduação lato sensu;

II – fomentar o aperfeiçoamento das atividades e dos instrumentos de gestão em segurança pública;

III – incentivar as instituições de ensino superior – IES a promoverem cursos e implantarem núcleos e centros de estudos e pesquisas voltadas à segurança pública;

IV – promover a capacitação dos profissionais de segurança pública, em consonância com a Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais de Segurança Pública, aprovada pela SENASP; e

V – promover a produção de artigos científicos e monografias sobre segurança pública e temas correlatos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012).

Fica evidenciado, portanto, a grande preocupação do programa em estimular a articulação entre o mundo acadêmico e o mundo prático profissional dos agentes da segurança pública através das Instituições de Ensino Superior selecionadas para integrar a Rede. A aproximação entre IES e profissionais de segurança pública visa romper com muros simbólicos que marcam historicamente o processo de democratização do país e de suas instituições de controle social. Com isso, a Renaesp pretende atingir um importante objetivo que é incluir/potencializar o tema de segurança pública na agenda de pesquisa, ensino e extensão das Instituições de Ensino Superior resultando, por conseguinte, em diagnósticos, estudos, projetos e planos que possam contribuir para o planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas no campo da segurança pública.

Influir diretamente na agenda das instituições de segurança pública é tarefa árdua e nem sempre possível, já que as instituições são autônomas, não existindo subordinação hierárquica à Senasp. O que parece ser evidente, pela análise dos documentos oficiais e da Portaria publicada, é que a Renaesp fez uma escolha estratégica em buscar contribuir para potencializar e/ou criar dentro das IES interessadas áreas de pesquisa dedicadas à Segurança Pública. Assim sendo, as Instituições de Ensino Superior aparecem ao longo do processo de criação, implementação e institucionalização da Renaesp como peça fundamental para o funcionamento desta engrenagem que se propõe a valorizar os profissionais de segurança pública pela oferta de cursos para o seu aprimoramento profissional, ao mesmo tempo em que busca, por meio dos discentes, estimulá-los a realizar estudos voltados à modernização das instituições de segurança pública.

2. FORMAÇÃO POLICIAL EM QUESTÃO: ANÁLISE DO LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Ao analisar os estudos feitos sobre formação policial no Brasil, é possível afirmar que já há uma significativa produção sobre o tema, que reúne trabalhos científicos de diversas naturezas, como livros, capítulos de livros, coletâneas, dossiês, monografias, artigos científicos, dissertações e teses. Boa parte dessa produção encontra-se concentrada na área de conhecimento das Ciências Sociais, embora seja possível observar essa produção também no campo do Direito, da Educação, da Administração Pública e da Psicologia¹¹.

Parte desses estudos já se encontram indicados em três artigos que se destacam como referências acadêmicas na área da Segurança Pública por terem se proposto a apresentar o “estado da arte” dos estudos, pesquisas e publicações realizadas nos temas violência, criminalidade e segurança pública no Brasil. O primeiro, publicado em 1999 por Zaluar, procurou reunir a produção sobre violência entre 1970 e 1995. O segundo, publicado em 2000 por Misse, Kant de Lima e Miranda, procurou fazer um levantamento mais abrangente, reunindo trabalhos indexados pelos temas da criminalidade, segurança pública e justiça criminal. Finalmente o terceiro, publicado em 2010 por Adorno e Barreira, focou-se na análise do fenômeno da violência e criminalidade como um problema sociológico para apresentar como se construiu, ao longo dos últimos trinta anos, o campo de estudos denominado “sociologia da violência”.

Especialmente com relação aos estudos sobre as instituições policiais no Brasil, ao analisar a produção científica sobre este assunto, observa-se que boa parte da produção se intensifica a partir dos anos 2000. Todavia, alguns autores podem ser classificados como “inauguradores” de estudos dessa natureza, como Kant de Lima (1995), Mingardi (1992), Bretas (1997), Holloway (1997) e Muniz (1999). Nestes trabalhos, o objeto dos estudos passava a ser as instituições de segurança pública, suas características e questões organizacionais, históricas, sociológicas e antropológicas, produção esta que se diferencia sobremaneira dos estudos sobre violência e direitos humanos feitos anteriormente, em que o tema “polícia” aparecia mais como objeto de denúncia do que de investigação científica¹². Ao levantar a produção específica sobre formação policial, destacam-se os trabalhos de Muniz (1999), que buscou analisar o universo cultural e institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Como referências, destacam-se também os trabalhos de Nummer (2001), que produziu um estudo sobre o Curso de Formação de Soldados na Brigada Militar do Rio Grande do Sul; Sá (2002), sobre a autoimagem e a disciplina entre oficiais da Polícia Militar do Ceará e Silva (2002), que abordou a construção da identidade do policial militar e seu processo de socialização. Albuquerque (1999) dedicou-se a realizar uma análise sobre os currículos implementados na Academia de Polícia Militar da Bahia, ao passo que Araújo Filho (2003) realizou estudo semelhante, este com foco no currículo do Curso de Formação de Soldados do Rio de Janeiro. Finalmente, vale destacar a dissertação de mestrado de Caruso (2004), que procurou analisar a construção do saber prático entre os praças da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, assim como o artigo de Caruso, Patrício e Pinto (2010), que produziram pesquisa aplicada e comparada entre a formação de praças e oficiais da mesma instituição.

11 Para uma discussão sobre a produção acadêmica em torno dos temas da violência, da segurança pública e suas relações com as políticas públicas, ver Relatório FAPESP n° 2008/00181-7, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança em 2009.

12 Uma discussão sobre a produção acadêmica sobre educação policial também está presente em Caruso, Patrício e Pinto (2010), artigo publicado na Revista Segurança, Justiça e Cidadania (Senasp/MJ), fruto de pesquisa realizada no âmbito do 1º Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública.

No âmbito da pesquisa “Avaliação do impacto dos Cursos da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública na trajetória profissional dos seus egressos em cinco regiões brasileiras” também foi realizado um extenso levantamento bibliográfico na internet sobre o tema, usando como palavras-chave termos que pudessem melhor recortar os estudos sobre formação policial¹³. Somado a isso, a pesquisa reuniu parte das monografias produzidas no âmbito dos cursos pesquisados, o que também permitiu empreender uma análise sobre a produção dos egressos dos cursos realizados, como veremos a seguir.

Com relação ao levantamento bibliográfico, a partir do conjunto de obras pesquisadas, foi possível produzir um sistema classificatório sobre formação policial que se desdobra nos seguintes temas: formação, treinamento, capacitação e especialização policial, currículo/Matriz Curricular Nacional, condições de trabalho policial, Direitos Humanos e os desafios da Polícia Cidadã, Polícia Comunitária e mediação de conflitos, práticas, saberes e atividades policiais, identidade policial (Ethos), poder de polícia e uso progressivo da força, relações de gênero e mulheres policiais, história/militarização da polícia, relações étnico/raciais na polícia, gestão da Segurança Pública.

Vale destacar que o critério de diferenciação dos trabalhos baseou-se no tema geral de cada obra. Esta simples diferenciação nos permitiu realizar uma análise inicial sobre como a produção bibliográfica disponível na internet produz aderência com determinados eixos de discussão. Assim, a pesquisa realizada na internet nos permitiu identificar uma significativa produção sobre os temas relacionados à formação policial, principalmente na última década, assim como o direcionamento dos trabalhos para determinadas orientações temáticas.

Observa-se um número significativo de trabalhos com maior grau de aderência às questões relativas à formação policial relacionada aos direitos humanos e cidadania, ora apresentando estudos sobre a inclusão de disciplinas de cunho humanístico na formação policial, ora chamando a atenção para um ensino policial voltado para questões “de cidadania”. Há trabalhos que salientam a necessidade de uma “humanização” dos cursos de formação policial e outros com uma característica “principlológica” de discussão de conteúdos. Nos artigos que tratam do tema da formação, também chamam atenção aqueles que abordam experiências e modelos de ensino nos cursos e academias de polícia em diferentes estados do país. Há ainda estudos de casos que descrevem algumas experiências aplicadas em determinadas academias e apresentam modelos e propostas de cursos de formação.

Outros trabalhos apontam para a relação dos processos e metodologias para treinamento e formação nas academias de polícia, além dos desafios para formação e construção das identidades na perspectiva da construção de uma polícia cidadã. Os trabalhos sobre ensino policial versam sobre: questões relativas à mediação de conflitos como conteúdo necessário à formação policial, algumas proposições sobre conteúdos a partir da Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos profissionais de Segurança Pública, além de estudos sobre os currículos aplicados nos cursos de formação policial.

¹³ O levantamento bibliográfico obtido teve como base de busca as referências encontradas nos seguintes sites: Google Acadêmico, Portal de Periódicos da CAPES, Banco de Teses Capes e Scielo – Scientific Electronic Library Online. A lista de palavras-chave compreendia os seguintes termos: Formação Policial, Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, Escola de Polícia, Escola Superior de Polícia, Academia de Polícia, Ensino Policial/ Educação policial, Especialização em Segurança Pública, Academia de Bombeiros, Especialização em Justiça Criminal, Prática Policial, “ações formativas dos profissionais da área de segurança pública”. As referências encontradas compreendem o intervalo temporal entre 2001 a 2013.

Quanto às questões curriculares na formação policial, alguns trabalhos apontam para os desafios de adequar os currículos às demandas da sociedade democrática, tendo como orientação princípios de direitos humanos e cidadania que devem balizar a atuação policial. Nessa esteira, há trabalhos que discutem também prática policial e impactos na atuação profissional. A Matriz Curricular Nacional foi citada em alguns trabalhos como promotora de novos parâmetros curriculares, assim como foi destacada a necessidade de construção de projetos pedagógicos adequados às novas demandas da Matriz.

A discussão sobre polícia comunitária, muito recorrente nos artigos encontrados, é apresentada na forma de estudos de casos e relatos de experiências sobre o fazer e saber policial. Este tema também é associado ao tema da mediação de conflitos e ao seu uso pelos policiais. A prática policial e as formas e padrões de policiamento são objetos de discussão em relação à gestão da segurança pública. Os modelos de policiamento são discutidos atrelados aos saberes e competências necessários à atuação policial, pautados na garantia dos direitos individuais. Finalmente, há ainda trabalhos que destacam os saberes e identidades em construção e em processos de mudança, as novas demandas por profissionalização, a identidade policial em crise ou em sofrimento, a violência policial relacionada à sua identidade em construção e/ou em crise nos tempos de democracia e a garantia da cidadania.

Percebe-se que há inúmeros novos trabalhos de pesquisa e artigos científicos disponíveis na web, produzidos nos últimos anos, que tratam de temas transversais à questão da formação policial, segurança pública e garantia de direitos. Os estudos revelam demandas por uma maior reflexão sobre a consolidação da democracia brasileira, atrelada à necessidade de formação dos profissionais da área de segurança pública com base nas diretrizes e orientações dos direitos humanos e procedimentos garantistas de prevenção e proteção da ordem social.

A análise das monografias produzidas também permitiu tecer algumas considerações sobre os temas dos trabalhos realizados pelos discentes¹⁴. Utilizamos como forma de indexação as 14 linhas temáticas adotadas pela Coordenação da Renaesp, que servem como orientador temático para a fase de elaboração das monografias. São estes os temas: I. Organização e Gestão das Instituições de Segurança Pública; II. Gestão do Conhecimento e Produção de Informações Criminais; III. Valorização e Formação Profissional dos Operadores do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal; IV. Estruturação e Modernização das Instituições Periciais; V. Programas de Prevenção da Violência Social e Situacional; VI. Controle Interno e Externo das Agências de Segurança Pública e Participação Social nas Instâncias de Controle; VII. Programas de Redução da Violência; VIII. Segurança Pública e Direitos Humanos; IX. Organização Criminosa e Estratégias Eficazes de repressão qualificada ao crime, em Segurança Pública; X. Integração das Instituições de Segurança Pública no Brasil; XI. Polícia Comunitária; XII. Práticas e Resultados nas Instituições de Segurança Pública; XIII. Análise e Avaliação de impactos das Políticas Públicas de Segurança Pública; XIV. Educação em Segurança Pública: metodologias, conteúdos e práticas.

Do total de 411 monografias levantadas e analisadas, 23% concentram-se na linha temática Segurança Pública e Direitos Humanos; 16% na linha Polícia Comunitária e

¹⁴ O trabalho de catalogação das monografias reuniu 411 monografias produzidas em sete Instituições de Ensino Superior: UFF, UFRJ, UFTO, UnB, UFES, Escola Superior Dom Helder Câmara e Facipe. Não foi possível o acesso às monografias da PUC/RS; UFPI e Unisinos – RS.

12% no tema Práticas e Resultados nas Instituições de Segurança Pública, sendo essas três linhas temáticas responsáveis por 51% da produção analisada. Somado a isso, 10% reúnem trabalhos que fazem parte da linha temática Organização e Gestão das Instituições de Segurança Pública. Os temas Programas de Redução da Violência e Gestão do Conhecimento e Produção de Informações Criminais concentram, cada um, 6% da produção ao passo que os temas de Controle Interno e Externo, Educação em Segurança Pública, Valorização e Formação dos Operadores, Programas de Prevenção da Violência, Análise e Avaliação de Impactos das Políticas Públicas e Organização Criminosa reúnem, cada um, apenas 3% da produção. Os temas que não somam 1% da produção são Integração das Instituições de Segurança Pública e Estruturação e Modernização das Instituições Periciais.

Algumas hipóteses podem ser levantadas a partir dos dados acima apresentados. O que chama atenção é o significativo número de trabalhos dentro do Tema VIII. Segurança Pública e Direitos Humanos, com um total de 98 monografias. É possível pensar que as temáticas relativas à questão da ação policial pautada nos direitos humanos são assunto recorrente nas diretrizes e projetos pedagógicos dos cursos. Em muitos relatos dos egressos, eles chamaram atenção para o enfoque “filosófico” e “acadêmico” dos cursos, que se direcionava para questões de direitos humanos e sociologia. Assinalaram ainda que alguns cursos tinham um caráter mais “jurídico”, com ausência de disciplinas voltadas para as questões práticas da profissão policial e da gestão e planejamento da segurança pública.

Outra possibilidade que pode explicar essa escolha pelos assuntos relacionados aos direitos humanos é a maior facilidade de produzir sobre uma temática que é bastante profícua em termos de produção bibliográfica e de acesso nas mídias digitais. “Direitos Humanos e Segurança Pública” é objeto de um número satisfatório de livros, teses e artigos científicos, o que facilita a escolha do tema e do acesso às referências bibliográficas. Muitos trabalhos coletados tratam de temas mais “princípiosológicos” e pedagógicos do que o que deveria ser a atuação policial pautada nos direitos humanos. Poucos são aqueles que buscam produzir análises a partir de uma reflexão sobre suas práticas e, por conseguinte, das suas instituições. Nas monografias pesquisadas, quase não há estudos etnográficos sobre as práticas policiais. Tal fato pode ser decorrência do receio de que análises dessa natureza resultassem em perseguições *intra corpore*. Outro destaque é o grande número de profissionais do campo da Segurança Pública que cursaram graduação em Direito e, por isso orientam-se por um viés dogmático e doutrinário. É possível que a escolha da escrita sobre temas de orientação jurídica se aproxime de sua formação inicial.

A segunda temática mais abordada foi o Tema XI. Polícia Comunitária, com 66 trabalhos. Este dado pode ter relação com três hipóteses: 1) Grande parte dos cursos incluiu essa disciplina em seus projetos pedagógicos; 2) Na última década, as experiências de policiamento comunitário foram bastante divulgadas e “apregoadas” pela mídia e gestores de segurança pública como “solução” para uma nova forma de gestão na segurança pública, que se pretende mais participativa e “cidadã”; e 3) Há, por parte da Senasp, forte indução de políticas que tomem o policiamento comunitário como filosofia e estratégia de atuação, tanto para as polícias como para as guardas municipais. Ademais, há grande investimento em cursos presenciais e na modalidade a distância especificamente nesta temática.

O terceiro e quarto temas mais abordados na catalogação feita por essa pesquisa referem-se às XII. Práticas e Resultados nas Instituições de Segurança Pública, com 52 monografias e à I. Organização e Gestão das Instituições de Segurança Pública, com 45. Neste caso, os trabalhos estão mais voltados para discussão de experiências práticas nas diferentes corporações policiais (incluindo as guardas municipais), com descrições sobre funcionamento e avaliação de modelos de gestão das instituições, proposição de projetos para a segurança pública (tanto no âmbito das polícias, como das guardas municipais) e discussões sobre saberes, procedimentos e atuação de policiais, agentes penitenciários, guardas municipais e das agências de controle social (sistema de justiça criminal com um todo).

Finalmente destacam-se no quinto e sexto lugar os temas VII. Programas de Redução da Violência, com 27 monografias e II. Gestão do Conhecimento e Produção de Informações Criminais, com 26. Os trabalhos reunidos na temática Programas de Redução da Violência são projetivos, apontam possibilidades de implementação de políticas públicas ou a avaliação de algum projeto em curso. Já no tema Gestão de Conhecimento e Produção de Informações Criminais, os trabalhos avaliam e discutem a produção dos dados quantitativos que orientam as políticas de controle da violência e criminalidade.

A fim de concluir essa reflexão sobre a produção das monografias no âmbito dos cursos vinculados à Renaesp, cabe uma ponderação sobre qual seria a forma mais interessante e produtiva de elaboração dos trabalhos de conclusão de curso da Rede, posto que se trata de profissionais que atuam tanto no campo da gestão como na atuação prática em suas instituições. Esse dado sobre o número significativo de alunos que produzem em temáticas mais jurídicas e acadêmicas/reflexivas permite pensar sobre a possibilidade de fomentar trabalhos que versem sobre projeção e implementação de políticas, facultando a possibilidade dos alunos produzirem não apenas monografias de perfil mais acadêmico, como também projetos de intervenção, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas de segurança pública e justiça criminal, assim como é realizado nos cursos de MBA e mestrados profissionalizantes.

3. O LUGAR DA EDUCAÇÃO POLICIAL NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Como anteriormente destacado, sendo a Renaesp uma política educacional que prescreve em um de seus focos a melhoria da gestão da segurança pública, é possível afirmar que um dos seus objetivos pretendidos, ainda que indiretamente, direciona-se para a modernização e melhoria das instituições de segurança pública, de modo que gestores mais bem qualificados possam influenciar, por meio da sua prática profissional, as melhorias institucionais pretendidas. Ora, se é correto afirmar que um dos mecanismos (mas não o único) de influência nas estruturas de gestão das instituições de segurança pública é a formação dos seus profissionais, cabe investigar qual o *lugar* – em termos de valorização e prestígio – conferido à agenda da educação nas instituições em tela.

Neste sentido, a partir das entrevistas realizadas com os gestores das instituições de ensino policial, assim como os existentes nas secretarias de estado de segurança (e afins), é possível empreender algumas análises sobre os investimentos em educação e

como tal agenda situa-se no conjunto das prioridades das instituições policiais. O objetivo principal deste investimento foi aferir, em primeiro lugar, o grau de importância atribuído à política educacional e suas características e, em segundo lugar, o conhecimento desses gestores sobre a Renaesp, a existência ou não de estímulos para a formação e eventuais iniciativas de incentivo à qualificação do efetivo e de aproveitamento destes saberes adquiridos nos quadros institucionais.

Em primeiro lugar, cabe recuperar algumas análises recorrentemente presentes nos estudos sobre formação policial. Uma questão normalmente apontada como dificultadora para a implementação de uma política de formação sistemática, de modo que cada profissional possa aliar à sua atuação na ponta uma qualificação profissional continuada é a priorização por policiamento. A lógica que defende que “mais policiais na rua produzem mais segurança” tem influenciado diretamente os tempos de formação (sobretudo nos cursos de soldados) definidos pelas escolas do país, cujo período pode variar de seis meses a um ano, traduzindo-se em prejuízo do cumprimento do currículo. Não obstante, e pelas mesmas razões, não têm sido observadas muitas experiências de qualificação continuada, nem na Polícia Civil, tampouco na Polícia Militar, sob a alegação de que o tempo de qualificação traria prejuízo para a realização do policiamento nas ruas. Em resumo, o que alguns estudos apontam é que se prescinde da formação (qualidade) em detrimento da saturação (quantidade), ainda que se reconheça que em determinados casos o emprego massivo de policiais possa gerar algum nível de dissuasão¹⁵.

O contato com as realidades das políticas públicas de formação policial das 8 unidades da federação visitadas revela um cenário bastante diverso em termos de organização institucional da agenda da educação policial e de profissionalização da gestão educacional das escolas. Em Pernambuco, no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, por exemplo, foram identificados órgãos específicos, nas Secretarias de Estado de Segurança/Defesa Social, responsáveis pelo alinhamento das diretrizes educacionais de ambas as polícias, civil e militar. Para a perspectiva de construção de uma política pública de segurança pautada na integração entre as forças policiais, esta característica institucional mostra-se bastante desejável e relevante.

No caso de Pernambuco, inclusive, essa integração é alinhavada institucionalmente pela existência de uma Academia Integrada de Defesa Social – Acides, subordinada à Gerência de Integração e Capacitação da Secretaria de Estado de Defesa Social. Em Minas Gerais, cuja política de segurança pública encontra-se fortemente pautada nas ideias de ‘gestão’ e ‘integração’, a realidade institucional é um pouco diferente. Muito embora a Secretaria de Defesa Social não conte com uma instância de direção para o alinhamento da política de formação policial, ficando a tarefa a cargo das polícias, as diretrizes que devem ser observadas por estes órgãos são dadas por instâncias suprassecretariais que guardam gerencialmente a política de integração. Com exceção dos estados acima apontados, ainda não se observa estruturas de gestão voltadas para a agenda da educação das polícias nas Secretarias de Estado de Segurança/Defesa Social dos demais estados pesquisados, ficando estas sob a responsabilidade direta dos setores de formação das Polícias Civil e Militar.

15 Para uma discussão mais aprofundada sobre a agenda da educação policial, ver Poncioni (1995), Muniz (2001) e Kant de Lima (2003).

Quanto aos órgãos de ensino das polícias, todas as unidades da federação visitadas possuíam estruturas próprias, responsáveis pela formação e treinamento policial, tanto na Polícia Militar, em nível de diretoria, às quais se encontram ligadas às escolas de oficiais e praças, quanto na Polícia Civil, nas próprias academias de polícia.

Todas as instituições policiais militares visitadas possuem, em maior ou menor grau, sistemas de pontuação e gratificação atrelados à realização de cursos de extensão, graduação e pós-graduação, mostrando-se uma realidade bastante difundida no universo de pesquisa. Entretanto, cursos específicos, voltados para a área de Segurança Pública, não pontuam diferencialmente em relação aos demais. Apenas a Polícia Militar do Espírito Santo indicou possuir algum tipo de alinhamento acerca dos “cursos de interesse da instituição”, delimitando aqueles que interessam ou não aos objetivos da instituição para fins de pontuação e gratificação.

Nenhum estado afirmou possuir uma política sistemática de alocação de seus profissionais segundo suas capacidades e conhecimentos específicos, distribuindo seus recursos humanos com base em suas especialidades e carreiras de aprendizado institucionais. Os gestores dos dois estados que indicaram possuir Banco de Talentos¹⁶ – no caso, Pernambuco e Rio de Janeiro –, quando perguntados sobre a alocação de recursos com base na formação específica dos policiais, responderam que os cursos de pós-graduação, como os da Renaesp, eram critérios de seleção que pontuavam a favor para a seleção de docentes para atuação nas academias militares e civis. Isso significa que, para as carreiras ligadas ao ensino, os cursos da Renaesp podem oferecer oportunidades de aproveitamento específico para as atividades formativas das instituições policiais, em que o egresso pode, inclusive, contribuir para a propagação de novas formas de fazer e pensar polícia diretamente nas instituições de ensino policial.

Entretanto, em termos mais amplos, pensando os demais setores de trabalho e modalidades de policiamento desenvolvidas pelas instituições, não foram identificadas qualquer referência formal (leis, regulamentos internos, etc.) ou diretriz institucional clara que relacione a competência específica à alocação de recursos humanos nos quadros das forças policiais.

A liberação para os policiais realizarem cursos externos, de qualquer natureza, incluindo os cursos de pós-graduação da Renaesp, se dá de modo bastante informal e pessoalizado, dependendo da relação entre o policial e seu superior hierárquico direto. Apenas no Distrito Federal houve uma indicação, por parte da Polícia Militar, da existência de amparo legal para a liberação de policiais para esse tipo de atividade formativa externa. Nos demais, os policiais precisam compensar as horas de trabalho e, muitas vezes, ficam presos a lógicas clientelísticas de trocas de favores e beneficiamentos por conta dos arranjos com colegas e superiores para suprir essa demanda compensatória.

Com relação à profissionalização da formação policial – estruturas, quadro de docentes, planejamentos educacionais das escolas, etc. –, das UFs contempladas na presente amostra de pesquisa, Pernambuco, Rio de Janeiro e Tocantins relataram a

¹⁶ Em geral, o Banco de Talentos pode ser definido como um projeto que reúne um grande banco de dados de currículos de profissionais (policiais ou não) que tem algum interesse em realizar atividades educacionais nas Instituições de Ensino Policial. A partir do interesse, conveniência e demanda das corporações, são realizadas seleções de profissionais (docentes) para atuarem nas IEP com base em critérios preestabelecidos.

existência de iniciativas de Banco de Talentos para a seleção de seu corpo docente, por exemplo. Em Pernambuco, como mencionado anteriormente, existe ainda a ACIDES, academia responsável pela formação e treinamento de ambas as polícias. Em termos de estrutura física, poucas academias e centros de formação não têm condições ainda de desenvolver suas próprias iniciativas de Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e Curso Superior de Polícia. A Polícia Militar do Estado de Tocantins foi a única que relatou tal limitação estrutural.

Em se tratando da aproximação com as IES, no geral, as UFs visitadas percorreram caminhos cronológica e institucionalmente muito diversificados. Estados como o Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Espírito Santo viveram períodos, entre o final da década de 90 e a primeira metade dos anos 2000, em que buscaram as universidades para a realização de projetos educacionais conjuntos. No geral, por parte da Polícia Militar, a procura tinha por objeto a realização do Curso de Aprimoramento de Oficiais – CAO e do Curso Superior de Polícia – CSP. No caso da Polícia Civil – que protagonizou essa aproximação apenas no Estado de Minas Gerais, por conta de uma configuração específica das redes locais –, o diálogo tendeu a se dar já no âmbito de uma proposta de Curso Superior de Polícia Integrado – CSPI, reunindo os oficiais superiores da Polícia Militar e delegados de Polícia de Classe Especial ou equivalentes. Todavia, vale destacar que estados como Espírito Santo e Rio de Janeiro também registraram, em algum momento, experiências de qualificação integrada. Começaram pelas Polícias Militares e depois incluíram as Polícias Cíveis.

De acordo com os relatos dos gestores, atesta-se uma preocupação bastante grande com a elevação do padrão educacional de seus níveis gerenciais (Oficiais Superiores e Delegados de 1ª Classe e Classe Especial) e um movimento no sentido de fortalecer uma visão sistêmica na relação entre formação, carreira e salário. Nesse sentido, duas categoriais dominam os discursos, traduzindo preocupações institucionais bastante específicas, por parte dos gestores das organizações, em relação ao estatuto da formação policial: a questão do ‘reconhecimento’ e da ‘equivalência’.

Em relação à demanda por ‘equivalência’, a parceria com as universidades envolve uma convergência de perspectivas: por um lado, centros acadêmicos que buscam se aproximar do tema da ‘segurança pública’ e abrir campos de pesquisa; por outro, organizações que buscam profissionalizar as suas políticas educacionais. Nas trajetórias marcadas pela relação de ‘equivalência’, ambas as partes, em aspectos diferentes, contribuem para a formatação dos cursos de CAO, CSP e/ou CSPI. A universidade, como contraponto à franquia de acesso à ‘equivalência’, consegue influir sobre a formação policial, inserindo conteúdos de cunho crítico e humanista, de reflexão sobre as dinâmicas de produção de fenômenos sociais complexos, como o crime e a violência. As polícias, por sua vez, muito embora gozem de pouca ingerência sobre os conteúdos dos módulos desenvolvidos na universidade, têm total autonomia para definir o público-alvo dos cursos, condição *sine qua non* de equivalência para efeitos de promoção e, conseqüentemente, de cargos e salários.

Como acima destacado, os estados que, em algum momento, adotaram o ‘modelo de equivalência’, dentre aqueles visitados, possuíam um histórico de relação entre

polícia e universidade, na realização de cursos de pós-graduação, anterior ao advento da Renaesp – que é o caso, por exemplo, do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Nesses estados, o bom andamento da parceria advinha dessa convergência de expectativas, de uma relação do tipo ‘ganha-ganha’, entre a universidade e as forças de segurança. Quando a Renaesp se insere nesse cenário, enquanto política federal, com seus objetivos e condições de adesão, produz uma ruptura importante no ‘modelo de equivalência’ nos estados: as polícias não podem mais ingerir sobre a seleção do público, que passa a ser regida pela lógica processual de um edital aberto, englobando diversos segmentos sociais, institucionais e hierárquicos.

Na visão dos gestores da política educacional das instituições de segurança, a adesão da universidade ao ‘modelo Renaesp’ é um óbice ao processo de equivalência, pois interfere na seleção do público e cria uma série de interferências no atendimento dos pré-requisitos dos cursos de aperfeiçoamento vinculados à carreira de oficiais superiores e delegados de polícia. Em razão disso, em muitos estados visitados, com exceção daqueles em que os gestores entrevistados tinham participado, de maneira direta ou indireta, da construção e implantação da Renaesp, vigora um quadro de profundo desconhecimento. A impossibilidade de diálogo entre os cursos e a política de pessoal das organizações policiais, no que se refere ao plano de cargos e salários, tendeu a relegar uma baixa institucionalidade à iniciativa, restringindo seus efeitos às trajetórias individuais/pessoais dos egressos.

Nesse cenário, vem ganhando adesão a alternativa do ‘reconhecimento’, em que as organizações policiais buscam, diretamente no Ministério da Educação – MEC, atender aos pré-requisitos para a qualificação de seus cursos de CAO e CSP como formação superior em nível, respectivamente, de pós-graduação e mestrado. As barreiras, nesse sentido, são majoritariamente de ordem legal e relacionadas ao atendimento de pré-requisitos técnicos do MEC relacionados ao corpo docente, seleção, etc. O ‘modelo Renaesp’, frente a esse movimento, conta com pouca – ou nenhuma – capacidade de influência sobre a política educacional das instituições.

Capitaneada por segmentos institucionais tradicionalmente ligados à formação policial e com histórico de diálogo com as universidades e centros de pesquisa, a alternativa do ‘reconhecimento’, em alguns estados, trouxe consigo uma discussão interessante no que se refere à formação de um campo de estudos chamado “Ciências Policiais”. Em diferentes graus de maturação, dependendo da realidade de cada estado, a consolidação desse debate em campo de conhecimento autônomo encontra hoje muitas resistências. A principal delas, assumindo uma perspectiva analítica *foucaultiana*, encontra-se nas relações de poder implicadas nas regras que delimitam a formação dos ‘enunciados científicos’. Nem toda a “prática discursiva” – como hoje certamente é o campo de debates sobre segurança pública – reunirá, em sua trajetória, as condições para ascender à categoria de “ciência” propriamente dita. Para realizar tal façanha – produto de uma sucessão de arbítrios e disputas sobre objetos, métodos e recursos –, as chamadas “Ciências Policiais”, ao se proporem questionar a arquitetura de campos discursivos estabelecidos, terão ainda um árduo e longo caminho pela frente¹⁷.

17 Para mais insumos acerca dessa discussão, toda a obra de Michel Foucault se apresenta como insumo fundamental, em especial, *Arqueologia do Saber* (FOUCAULT, 2009) e *A Ordem do Discurso* (FOUCAULT, 2010).

4. SEGURANÇA PÚBLICA COMO CAMPO DE CONHECIMENTO: O ENGAJAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NESTA ÁREA

Neste momento pretendemos analisar como surgiram os distintos cursos pesquisados, para, em seguida, apresentar quais os possíveis efeitos que os cursos desta natureza provocaram nas instituições de ensino superior participantes, assim como o tema da segurança pública aparece como agenda de pesquisa e investimento na academia.

Os cursos pesquisados são compostos por atores (coordenadores e docentes) com distintas formações acadêmicas e inserções no campo da Segurança Pública. Em alguns casos, os coordenadores entrevistados informaram não ter qualquer vinculação acadêmica com esta temática, demonstrando que seu envolvimento na proposta tinha um caráter estritamente profissional, no sentido de ter sido um compromisso assumido por sua instituição de ensino ou por estar substituindo um colega que se ausentou da coordenação.

As razões apontadas para o ingresso das IES na Renaesp podem ser divididas em dois grandes blocos. O primeiro, formado por instituições de ensino superior que já possuíam uma trajetória no campo de estudos da Segurança Pública, violência, criminalidade e justiça criminal e que foram estimuladas pela Senasp, por meio do Edital de Credenciamento 000/2005 ou do subsequente, lançado em 2007. Neste grupo podem ser situadas as seguintes instituições de ensino superior: UFF, UFES, UnB, PUC-RS¹⁸ e UFRJ. No segundo bloco, encontram-se aquelas que viram nesses editais a oportunidade de criar um curso com apoio externo numa área que antes não era discutida na instituição ou não havia nenhuma iniciativa nessa temática. Nesse segundo bloco, percebe-se o baixo grau de aderência da instituição de ensino superior à temática da segurança pública, estando, quando muito, relacionada à trajetória específica de um coordenador(a). Portanto, não se trata de um tema que fosse vinculado a uma linha ou núcleo de pesquisa específico com reconhecimento no campo acadêmico. Encontram-se neste segundo bloco instituições de ensino superior como: Unisinos, Facipe, UFPI¹⁹, Faculdade Dom Hélder Câmara e UFT.

Aquelas instituições de ensino superior que já possuíam *expertise* no tema se organizaram em torno de professores que conceberam a proposta de curso buscando adequar a experiência de pesquisa e ensino dos docentes às linhas temáticas sugeridas pela Senasp. Percebeu-se que, no geral, houve pouco ou quase nenhum diálogo com a área de ensino das instituições de Segurança Pública do Estado no momento de concepção teórico-metodológica de tais propostas. A justificativa apontada pelos coordenadores entrevistados sinaliza para o fato de que os cursos foram concebidos a partir do olhar das instituições de ensino superior ou de alguns atores que já tinham larga experiência no tema.

18 O caso da PUC-RS também se enquadra, em certa medida, com o segundo bloco, tendo em vista que não havia um acúmulo em Segurança Pública, porém, o coordenador responsável pela proposta é pesquisador na área e estava vinculado a um programa de pós-graduação com experiência no tema da justiça criminal.

19 Cabe um destaque para o caso da UFPI, já que o idealizador da proposta foi um professor com interesse de pesquisa no tema da segurança pública, entretanto, por motivos pessoais, ele não continuou na coordenação do curso, que passou a ser feita por professores que nos concederam entrevistas e afirmaram não ter qualquer vinculação e/ou acúmulo acadêmico nesta área.

Há exceções em relação a esse percurso por motivos ou nuances distintas que passamos a destacar. A primeira refere-se à experiência da Facipe. Isso porque ficou evidenciado no discurso dos interlocutores que a instituição foi apenas a que aceitou “ancorar” o projeto. Caso semelhante ocorreu em Minas Gerais, em que um dos professores do curso e também delegado de polícia tinha uma proposta de curso em mente e encontrou na Faculdade Dom Hélder Câmara as condições necessárias para implantação da experiência.

A segunda exceção diz respeito à UFES, que já havia desenvolvido, desde 1997, cursos²⁰ em parceria com a Polícia Militar do Espírito Santo, que serviam como etapa para a promoção de seus quadros. Com o advento de cursos no âmbito da Renaesp, o cenário se mostrou distinto, já que não fazia parte dos editais da Senasp a vinculação com a promoção na carreira, até porque não competia a essa qualquer ingerência nas instituições policiais.

No caso da UFF, há uma exceção que merece destaque, tendo em vista que, desde 2000, a universidade acumula experiências com a execução de cursos de pós-graduação em Segurança Pública e Justiça Criminal. No primeiro momento, em parceria com a Fundação Ford e, posteriormente, com o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP-RJ²¹. Nessas experiências prévias, os cursos faziam parte do processo de ascensão na carreira de oficiais da Polícia Militar e, posteriormente, de delegados da Polícia Civil. Portanto, eram cursos que se traduziram também em etapas obrigatórias para a promoção. Com o encerramento da parceria da UFF com o Estado do RJ para esse fim, o edital da Renaesp se apresenta como um excelente estímulo para dar continuidade ao trabalho que a UFF já desenvolvia. A grande diferença é que os cursos da Renaesp não seriam parte do processo de ascensão na carreira para os profissionais interessados no curso, assim sendo, o público-alvo das instituições de segurança pública passou a ser voluntário, o que ocasionou um aumento da presença de profissionais de polícia dos níveis subalternos e intermediários da corporação. Esse é um dado importante já que, nas versões anteriores, apenas oficiais e delegados tinham acesso ao curso, por meio do número de vagas destinadas as corporações²².

No primeiro curso que fizemos pela Renaesp, todo público era voluntário, bastava ser da área da Segurança Pública e ter interesse na discussão, isso fez uma grande diferença. Tinha, portanto, um público mais diferenciado em termos hierárquicos. O que ocorreu é que verticalizou o curso (Ex-coordenador UFF).

“Verticalizar”, tal como dito na citação acima, implicava em ter num mesmo curso atores de distintos níveis hierárquicos e de distintas instituições. Logo, o argumento levantado pelo coordenador entrevistado reforça um dos objetivos preconizados pela Renaesp em permitir o acesso igualitário dos diferentes profissionais de segurança pública.

²⁰ Cursos de aperfeiçoamento de Oficiais – CAO e Cursos Superiores de Polícia – CSPs.

²¹ Essas parcerias que a UFF estabeleceu renderam publicações importantes no campo da Segurança Pública cujo objeto principal foi a difusão do conhecimento produzindo durante os cursos com a publicação das melhores monografias produzidas pelos(as) alunos(as) em algumas séries da coletânea intitulada *Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública*. Ver site da EDUFF www.editora.uff.br

²² Isso porque não havia impedimento para que um candidato de nível hierárquico inferior se candidatasse às 10 vagas destinadas à sociedade civil, entretanto, o término do curso não significava ascensão na carreira para esse público.

Como relação à composição do corpo docente dos cursos, os distintos coordenadores apresentaram suas estratégias. A maior parte buscou priorizar os colegas de departamento e/ou instituição que tivessem alguma produção ou afinidade com as temáticas a serem trabalhadas. Naquelas instituições pertencentes ao que denominamos 1º bloco (com acúmulo na área de Segurança Pública), essa tarefa foi um tanto facilitada e os professores participantes da iniciativa representavam exatamente a rede de interlocutores que o próprio coordenador(a) já dispunha na própria instituição de ensino ou em sua rede de pesquisa, que incluíam professores de outras instituições.

As IES que foram aqui denominadas como do 2º bloco (com pouca aderência ao tema da segurança pública) construíram as mesmas estratégias: priorizar colegas da instituição com alguma afinidade temática e convidar professores de fora. O fato é que no segundo bloco ficaram evidenciados dois aspectos: a) professores que só tiveram contato mais sistematizado com a segurança pública a partir da experiência docente na Renaesp e b) professores com viés mais jurídico sobre os fenômenos relacionados aos conflitos, violência e criminalidade, diferindo do 1º bloco, que apresentou abordagem a partir das ciências sociais.

Do universo investigado, ficou evidenciado que os cursos só “acontecem” ou têm lugar na medida em que há financiamento da Senasp. Nos momentos de “entressafra” não são abertos outros cursos por conta da própria universidade. Mas esse não é o maior dos problemas, que aparece justamente por razão da descontinuidade de ações. A memória dos distintos cursos fica prejudicada, já que, em geral, os técnicos envolvidos na gestão atuaram por edição de cada curso, havendo grande rotatividade na equipe de apoio²³.

As falas dos coordenadores/docentes e os relatos dos pesquisadores de campo sobre a dinâmica de trabalho nas instituições de ensino superior visitadas apontam para o baixo grau de institucionalização da Renaesp nesses espaços. Os cursos de especialização só têm existência no momento em que há um estímulo a partir dos editais. Por essa razão, é muito difícil manter o seu funcionamento sem esse apoio.

Por fim, variados efeitos da Renaesp nas instituições de ensino superior e nos seus respectivos grupos de pesquisa foram possíveis de ser mapeados. Um primeiro aspecto fundamental é que os cursos potencializaram as ações que já eram desenvolvidas por IES que possuem experiência no campo da Segurança Pública. Por outro lado, aquelas que não tinham experiência, tiveram – pelo menos – a oportunidade de conseguir reunir professores em torno de uma proposta comum, resultando no interesse em dar continuidade à iniciativa.

Outro aspecto importante destacado foi a oportunidade que professores/coordenadores tiveram em aprender com os alunos, na medida em que a sala de aula servia como espaço para relatos e conhecimento dos “meandros do mundo policial”. Em alguns casos, isso pôde resultar numa agenda de pesquisas, já que temas e problemas de pesquisa puderam ser levantados. Somado a isso, em alguns casos, destacou-se

²³ Esse aspecto revelou-se crucial ao longo do trabalho de campo, quando os pesquisadores se depararam com a situação de não conseguir dados dos egressos, das monografias produzidas ou outras informações solicitadas. Nas IES onde os técnicos continuavam atuando, o trabalho de levantamento de dados foi facilitado; naquelas em que o técnico não estava mais, grande parte da memória não pôde ser reconstruída, o que exigiu juntar fragmentos de informações e buscar por outras fontes.

que as pesquisas passaram a incorporar ex-alunos dos cursos, que puderam contribuir também como pesquisadores “nativos”. Em geral, os alunos que foram incorporados aos núcleos de pesquisa das instituições de ensino superior se sentiram motivados em dar continuidade à trajetória acadêmica, investindo no mestrado e, posteriormente, no doutorado.

5. EFEITOS DA FORMAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO VINCULADOS À RENAESP

Quais os efeitos produzidos por meio da experiência da Renaesp? A resposta para essa pergunta foi elaborada a partir da percepção dos vários atores que participaram desta iniciativa, sobretudo dos egressos, docentes e coordenadores de curso que atuaram nas instituições de ensino superior. As considerações a seguir procuraram sistematizar os discursos dos entrevistados numa perspectiva comparada, cuja análise permite obter um panorama interessante sobre esta iniciativa.

Cabe recuperar aqui as características que singularizam a Renaesp como política pública: 1) trata-se de uma iniciativa que se direciona para as instituições de ensino superior, fazendo com que estas passassem a oferecer cursos de pós-graduação para um público-alvo específico, o que quer dizer que os cursos são ministrados no ambiente da universidade e não nas escolas de formação policial (ou das demais instituições de segurança pública); 2) a seleção dos alunos é feita por meio de editais de chamada pública, ou seja, o corpo discente do curso é resultado de um processo meritocrático, não de uma escolha institucional ou direcionada para determinado posto ou grau hierárquico; 3) sendo realizado no ambiente universitário, sua metodologia valoriza a discussão acadêmico-científica, valorizando a formação reflexiva, o diálogo e a capacidade argumentativa; e 4) articula diferentes atores, de diferentes instituições, em sala de aula, reunindo no mesmo espaço de formação profissionais de diferentes postos hierárquicos e de diferentes instituições, somando-se a este grupo atores da sociedade civil.

Reiterar as características acima apontadas mostra-se importante, uma vez que cada uma dessas escolhas produzirá efeitos diversos no desenvolvimento do programa, como veremos a seguir. Em termos de objetivos, a partir das narrativas coletadas durante o trabalho de campo, pode-se afirmar que os efeitos pretendidos pela Renaesp se articulam em dois campos: o ‘individual’ e o ‘institucional’. No campo ‘individual’, podem ser observadas percepções acerca dos efeitos sobre as trajetórias ‘pessoais’ e ‘profissionais’ dos discentes. Em termos de ‘institucionalidades’, a pesquisa se ateve às transformações eventualmente produzidas pela Renaesp no ambiente acadêmico, nas Instituições de Ensino Superior – IES participantes, e nas instituições de segurança pública, de modo a perceber que possíveis efeitos institucionais poderiam ser obtidos pela experiência de formação²⁴.

²⁴ Muito embora os cursos da Renaesp possam contar com representantes de outras instituições, nas três esferas de governo, que compõem o que chamamos Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal, o presente investimento de pesquisa teve-se, em seu recorte, apenas às organizações policiais estaduais, conforme explicitado em sua discussão metodológica.

Com relação ao conhecimento da Renaesp, boa parte dos entrevistados, sejam eles docentes, discentes ou mesmo os gestores da agenda da educação nas instituições, normalmente desconhecia a experiência, com exceção dos coordenadores dos cursos que submeteram as propostas ou alguns docentes com engajamento já conhecido no campo da segurança pública. Especialmente com relação à boa parte dos gestores entrevistados, muito embora reforcem seu desconhecimento em relação à Renaesp, os entrevistados tenderam a reconhecer os efeitos positivos dos cursos de pós-graduação ofertados em três sentidos principais: 1) o aprendizado de uma nova visão sobre o fazer policial; 2) o aumento da cooperação entre as instituições, por ser um curso que integra as diferentes corporações; e 3) o tratamento de diversos ângulos das questões práticas de segurança pública, pela mesma razão. Como veremos a seguir, tal avaliação positiva não necessariamente converge para mudanças institucionais propriamente ditas.

O processo de concepção dos cursos não contou com a participação das instituições de segurança pública, dado que talvez possa explicar a baixa institucionalidade dos cursos da Renaesp no que se refere às forças de segurança estaduais. Foi reiterada pelos gestores entrevistados a afirmação de que estes – ou seus predecessores – não foram chamados a contribuir com a formulação dos cursos, a pensar suas pontes de diálogo com o plano de carreira das polícias e a falta de *feedback* quanto aos seus produtos e resultados.

O curso tem ajudado os alunos a serem mais reflexivos e isso tem conseguido, mas o esforço é grande e não acesso a nenhum resultado. Resultado de material, por exemplo, não sei quantas monografias foram feitas sobre as temáticas tratadas, não sei quantos alunos lograram êxitos, quais foram mais participativos e de que forma foram as participações, quais foram as tensões, não tive os resultados (Diretor Acadepol MG).

Percebeu-se que, no geral, houve pouco ou quase nenhum diálogo com a área de ensino das instituições de segurança pública do Estado no momento de concepção teórico-metodológica de tais propostas. De acordo com o material coletado, a justificativa apontada pelos coordenadores de curso entrevistados sinaliza para o fato de que os cursos foram concebidos a partir do olhar das instituições de ensino superior ou de alguns atores que já tinham larga experiência no tema.

Outro ponto crucial a ser destacado diz respeito ao método de ensino, dado o fato de que os cursos de especialização em Segurança Pública investigados não foram concebidos com a lógica da formação e/ou treinamento dos policiais. Tratava-se de promover a ponte entre as instituições de ensino superior e o público policial com grande enfoque para as contribuições das ciências sociais e jurídicas para pensar os fenômenos relacionados à violência, criminalidade, bem como o lugar da polícia nos Estados democráticos. Sendo cursos oferecidos no ambiente acadêmico, não se configuraram, portanto, como cursos instrumentais e/ou técnico-policiais.

Como apontaram alguns coordenadores entrevistados, grande parte do público vem de uma escola de formação que tem perfil dogmático e doutrinário. A passagem para um espaço de aprendizagem que valoriza a argumentação de ideias a partir do estudo de autores e, sobretudo, de se fazer perguntas sobre a realidade vivida e experimentada não foi tarefa trivial, tanto para os coordenadores/professores, como

também para os alunos que tiveram que aprender essa nova forma de pensar. Portanto, a socialização dos alunos Renasp foi algo que apresentou maior nível de transformação, já que entraram nas instituições de ensino superior profissionais de Segurança Pública com vasta experiência e uma visão de mundo consolidada e tiveram que se transformar em alunos.

Os cursos, por terem um viés das ciências humanas e sociais, produziam em sala de aula diversos debates que, por vezes, geraram atritos entre os alunos. Isso foi destacado pelos coordenadores entrevistados como situações em que o papel do professor era fundamental na condução desse diálogo, para que uma divergência não se transformasse em um conflito irremediável. Ao mesmo tempo, a explicação desses conflitos serviu como combustível para as aulas, no sentido de permitir aos professores problematizar e fazê-los relativizar determinadas posições e visões. Essa, portanto, não foi uma tarefa fácil de ser conduzida. Por isso, a importância do método das Ciências Sociais foi destacada no sentido de ensinar a pensar a partir “da autoridade do argumento e não o argumento de autoridade”. Na perspectiva do professor e coordenador da UFF, o que fez a diferença é ensinar esse público a ler e discutir o que leu, o que os autores propõem, desmistificando entre os alunos a ideia de que porque são “autoridades” as suas opiniões são lei.

Esse é um curso reflexivo, o cara vindo do Direito ou da academia militar, onde você não discute, mas reproduz, simplesmente olha para a cima para a autoridade... (nesse curso) você larga o argumento da autoridade e passa a pensar na autoridade dos argumentos, eu acho que isso produz efeito na pessoa, passar dez meses fazendo aquilo ali, eu tenho muita dúvida se o conteúdo do curso tem algum efeito na atividade profissional do cara, porque essa atividade está vinculada aos valores institucionais, e ele não vai sair dali fazendo coisa diferente porque ele vai levar porrada, o máximo que ele pode fazer é argumentar. (...) eu acho que esse pessoal adquire no curso um discurso que eles não tinham antes do curso. É o método que eles aprendem e o discurso para aqueles que querem fazer esse discurso. (...) não é a temática, mas o método, tem a ver com ensinar o cara a ler e obrigar a discutir o que ele leu (...), porque ele não faz distinção entre opinião, autoridade e argumento da autoridade. Pois, se o cara tem autoridade, a opinião dele é lei. Opinião e argumentação é (sic) tudo a mesma coisa (professor 2, UFF/RJ).

Tal reflexão também pôde ser observada no discurso dos docentes, que ressaltaram que a questão central na elaboração da disciplina foi o método de ensino a ser adotado. Segundo um professor, o principal objetivo com a disciplina foi o de “fazer o aluno pensar por ele mesmo”, pensar criticamente (professor, UFPI). Outro destacou que o conteúdo da sua disciplina foi ministrado de forma expositiva com discussões a partir de textos especializados, dentro de um “método dialógico” (professor 2, Facipe). Enquanto um terceiro enfatizou a maior preocupação com o método do que, propriamente, com o conteúdo.

A experiência no oferecimento de cursos para esse público-alvo também demandou um conjunto de novos desafios para os docentes em sala de aula, engendrados, por um lado, pela heterogeneidade dos atores sentados nos bancos escolares e, por outro, porque os temas presentes no campo da Segurança Pública são em geral polêmicos, atuais, tensos e muitas vezes marcados por concepções ideológicas arraigadas. Em geral, o dinamismo e a atratividade da aula dependiam muito dos recursos metodológicos e didáticos utilizados pelos docentes. Foi destacado pelos alunos que a utilização de

estratégias pedagógicas mais dinâmicas em sala de aula (como grupos de discussão, seminários apresentados por alunos, vídeos, debates em sala de aula e leituras de textos em grupo) foi um aspecto importante para o envolvimento da turma e a permanência dos alunos interessados no curso.

Um professor destacou que, por se tratarem os discentes predominantemente de gestores e operadores de segurança pública e justiça criminal, eles frequentemente traziam a experiência prática para a sala de aula, o que a tornava ao mesmo tempo mais interessante e mais difícil para o professor que não “pertencia” à área da Segurança Pública (professor, UFRJ). O conhecimento do campo, vale destacar, foi um dos aspectos apontados pelos alunos na avaliação dos docentes. Um professor da UFES relatou que, em sala de aula, o maior desafio identificado foi traduzir as diferentes demandas das diversas instituições envolvidas por meio dos conteúdos ofertados. Havia reclamações, de parte a parte, que os conteúdos eram mais adequados a uma e menos a outra instituição presente. Em sua opinião, turmas heterogêneas têm suas vantagens, mas essa seria uma desvantagem importante (professor 1, UFES).

A heterogeneidade de perfis em sala de aula foi apontada como uma dificuldade inicial no diálogo entre os próprios alunos e os professores, mas essencialmente foi apontado como grande trunfo o mérito da iniciativa. A possibilidade do encontro e, portanto, do estranhamento do lugar de fala dos distintos atores da segurança pública permitiu conhecimento mútuo bem como criou laços e parcerias que se desdobraram para além da sala de aula. A convivência entre as diferentes instituições foi considerada como geradora de uma “mistura interessante”, que trazia às aulas diferentes enquadramentos sobre a questão da gestão de informações. Porém em algumas IES, os professores perceberam rivalidade e segregação. No Espírito Santo, o professor identificou alguns ruídos na relação entre os segmentos institucionais e, em alguns momentos, desses com a sociedade civil. Ele observou que os oficiais tinham maior disposição para defender a instituição policial enquanto os praças faziam mais críticas e lamúrias, muito embora, na opinião do entrevistado, não houvesse uma liberdade para que essas discordâncias fossem abertamente colocadas em sala de aula, sendo essas colocações, muitas vezes, feitas após a aula, diretamente aos professores. Alguns alunos civis – normalmente, lideranças comunitárias e militantes de Direitos Humanos – também procuravam os professores para falar coisas que não se sentiam à vontade de falar em sala de aula. Para o professor, os ruídos intrainstitucionais e na relação com a sociedade vividos no cotidiano eram reencenados, de alguma forma, nas relações dentro do grupo de alunos.

Na mesma IES, outro professor observou que, no caso da Polícia Civil, havia um conflito geracional marcado em sala de aula, ao contrário da situação da Polícia Militar, em que percebia uma adequação muito maior de valores entre as gerações. Segundo ele, esse último fato se devia à lógica de transmissão de saberes entre os ‘novatos’ e os ‘antigos’ e a uma valorização institucional desse tipo de pedagogia, muito embora, quando se referia à relação entre oficiais e praças, essa confluência fosse bem menos marcada. Segundo ele, “não caía bem” quando, por exemplo, um oficial tinha uma nota menor que uma praça. “Colocar oficial e praça na mesma turma não agradava e até hoje

é um tabu”, afirmou o professor, avaliando positivamente o fato de o curso propiciar que diversos segmentos, historicamente afastados, estabelecessem relações de proximidade e conhecimento.

Na UnB, uma das professoras entrevistadas vivenciou um evento crítico, mas não representava o cotidiano do curso:

O então comandante da PM (...), ele chegou fardado, um homem muito forte enfático, sério, e estávamos fazendo uma discussão, e um praça negro fez um comentário e ele levantou e mandou calar a boca. Eu falei *“vou falar um negócio aqui, você será comandante no seu local de trabalho, aqui quem comanda sou eu, seu companheiro de aula tem o mesmo direito de você de expressar suas ideias”*, e ele ficou tão chateado comigo que ele sumiu algumas aulas, mas voltou (professora 1, UnB).

Segundo ela, o curso exigiu a superação dos preconceitos tanto dos professores quanto dos alunos, além de buscar apagar a hierarquia dentro da sala de aula.

Na concepção dos alunos, a questão da heterogeneidade também se apresenta como um dos maiores méritos do curso, permitindo a construção de um ambiente de horizontalidade. Exemplificam com a presença até mesmo de um juiz, onde ninguém se sentiu constrangido em opinar sobre os problemas da justiça. Um aspecto descrito como altamente positivo pelos discentes também foi a possibilidade de integração entre diferentes níveis hierárquicos, carreiras e instituições do sistema de justiça criminal durante os cursos. Os alunos participantes expressaram uma avaliação positiva sobre a interação entre os alunos de diferentes organizações e de diferentes postos hierárquicos dentro do curso. A integração durante o curso aumentou a compreensão das semelhanças e diferenças entre as organizações policiais. Sobre as semelhanças, um soldado afirmou: *“Chegou-se a ver que todos os órgãos de segurança calçam 40. [...] Todos compartilham dos mesmos problemas, buscando as mesmas soluções e com as mesmas dificuldades”* (GF PI).

As diferentes experiências dos participantes contribuíram para o conhecimento das diversas realidades do trabalho policial. Nessa linha, um PM do Piauí enfatizou que policiais militares e civis aprenderam uns com os outros sobre os diferentes papéis e as diferentes tarefas exercidas por cada corporação. No mesmo sentido, um policial militar do Rio de Janeiro, que participou de uma edição da pós na UFF, destacou: *“pra mim que sou policial militar, essa turma é diversa, né! Com muita diversidade foi a melhor coisa que aconteceu. Mas, pra mim, quando aconteciam esses debates, era mais enriquecedor ainda. Por que o nosso ambiente é muito fechado!”* (GF UFF).

Sobre os efeitos do curso na trajetória dos egressos propriamente ditos, é possível concluir, tanto na percepção dos coordenadores dos cursos, quanto na visão dos docentes e alunos, que os efeitos trazidos pela experiência no curso de formação são eminentemente individuais, tendo pouca ou nenhuma ingerência no *ethos* das organizações policiais. Em sua opinião, são os alunos os principais beneficiários dessa política pública, na medida em que boa parte consegue refletir sobre suas práticas. Tal reflexão, no entanto, não dialoga exatamente com mudanças institucionais.

Dito em outras palavras, há efeitos concretos dos cursos na vida dos profissionais de segurança pública que deles participaram. Esses efeitos não necessariamente têm a ver com a influência que tais atores tiveram ou poderiam ter em suas corporações. Mas esse aspecto também não foi desconsiderado, todavia foi apontado como muito difícil de ser mensurado. Em termos práticos, coordenadores e docentes afirmaram que conseguiram perceber mudanças reais nos discursos dos alunos e também conseguem atribuir que todos se sentiram mais “empoderados” em ter vivenciado a oportunidade de fazer um curso de pós-graduação, principalmente nas universidades públicas, onde muitos não tiveram oportunidade de ingressar como estudantes de graduação.

Um professor do Rio Grande do Sul, que não atuava na área de Segurança Pública, destacou que do ponto de vista da autoestima, o curso foi muito positivo, pois os alunos obtiveram a percepção de que o Estado está investindo neles, além de possibilitar a remuneração indireta também. Segundo sua percepção, os aspectos profissionais, a troca de experiências em sala entre eles e com os docentes foi muito proveitosa, pois “eles aprenderam a olhar a cidade com outro olho, e a gente (docentes) aprendeu também, um pouco, a preparar a cidade pra eles” (professor 1, Unisinos).

Segundo um professor e pesquisador do tema violência, o impacto do curso é bastante limitado, restrito aos discursos, superficial em certo sentido. Dessa forma, os agentes de segurança, particularmente os policiais, passariam a assumir um discurso “mais atualizado”, adequado às demandas democráticas, mas com pouca influência na mudança de atitudes, acrescentando que a hierarquia policial militar seria impermeável à mudança e, por isso, os cursos seriam pouco eficazes na transformação institucional e nos referenciais identitários dos policiais. Os cursos seriam acessórios para a aquisição de um repertório, uma estética, mais do que de uma ética diferenciada que informa a prática (professor 1, UFES). Este posicionamento converge com a análise do professor da UFF, no qual ressaltou que a atividade profissional do agente de segurança pública está vinculada a valores institucionais, podendo o curso impactar a pessoa, mas não produzir efeitos na sua atividade profissional (professor 2, UFF/RJ).

Os egressos, de maneira geral, apontaram que acreditam no impacto do curso na sua trajetória profissional, no aprimoramento pessoal, bem como na sua atuação prática como profissional da segurança pública.

Então esse tipo de curso é mais para o meu crescimento pessoal. Foi muito importante pra mim, abriu muito a minha mente (GF UFRJ).

Então isso aí por si só já demonstra a relevância desse curso porque eu considero a mudança de concepção de vida (...) Então, eu acredito que todos que passaram por essa especialização de Segurança Pública não somos mais os mesmos que entramos aqui, com certeza (GF UFRJ).

São inúmeros os relatos dos egressos que apontam para mudança em sua concepção de vida e de atuação na vida profissional. Do mesmo modo foi mencionado pelos egressos do curso realizado na UFES que não existe uma política institucional de aproveitamento dos alunos participantes dos cursos de pós-graduação da Renasp,

mas, em termos individuais, o crescimento pessoal seria importantíssimo. Todavia, as instituições seriam menos suscetíveis à mudança individual, em razão do peso histórico das polícias.

Sobre a aplicação do conhecimento absorvido no curso, para os egressos da PUC/RS há dificuldades de implementação das ideias e dos conceitos na prática profissional cotidiana. Por um lado, falta-lhes conhecimento pessoal para traduzir seu aprendizado e expectativas em um projeto para ser implementado na corporação. Por outro, os conhecimentos repassados no curso estão distantes da prática policial. Apesar de não resultar em mudanças institucionais, eles concordam que suas visões de mundo foram modificadas a partir do curso, principalmente sobre o fenômeno da violência e sobre segurança pública, como um objeto amplo e de múltiplas dimensões. Para eles, o grande desafio foi “transcrever” os conceitos e as idealizações dos professores para a realidade cotidiana. Não houve alterações significativas na corporação em decorrência do curso.

O curso trouxe aprendizados importantes e transformadores de suas visões de mundo e sobre seu objeto de trabalho. Entretanto, parece que a impossibilidade de alterar sua prática lhes causa frustração. Mesmo não concordando com alguns conceitos apresentados por docentes, não há dúvida que os debates travados, o contato com profissionais de outras instituições e com o mundo acadêmico, resultaram em mudanças importantes em suas trajetórias.

Um tema que foi bastante explorado em todos os grupos focais pelos próprios participantes foi o porquê da sua escolha em fazer um curso de pós-graduação em Segurança Pública. Quase a totalidade dos entrevistados ressaltou com veemência que escolheu o curso para aprimoramento e realização pessoal, para sua melhor formação e capacitação. A busca por formação e qualificação pessoal foi muito mais destacada em todos os grupos focais, ante a qualquer incentivo financeiro e para fins de promoção na carreira que a pós-graduação pudesse trazer.

Outro aspecto levantado pelos egressos sobre os efeitos que o curso produziu foi a aproximação/conhecimento entre os profissionais das demais instituições de segurança pública e do sistema de justiça criminal. Uma agente penitenciária destaca que o conhecimento e a interação com as outras instituições foi o principal ganho, embora o conhecimento não tenha produzido ascensão profissional, contribuiu para estreitar relações e construir laços de amizade que auxilia no dia a dia profissional.

Assim, coordenadores, docentes e alunos são cautelosos em afirmar sobre o potencial do curso em promover mudanças institucionais. Os efeitos dos cursos nas trajetórias dos profissionais podem ser pensados a partir da dimensão individual, no sentido de permitir a tais atores refletir sobre suas práticas profissionais, a partir de outro lugar, com novas “lentes” para a realidade cotidiana que antes não era objeto sistematizado de reflexão. A possibilidade de esta reflexão se desdobrar em ações gira em torno de empreendimentos individuais e/ou de determinados grupos que estabelecem

vínculos de ideias. Mas não é possível comprovar, até o momento, os efeitos institucionais com reflexo sobre as estruturas das corporações produzidos a partir da experiência dos cursos da Renaesp²⁵.

6. RECOMENDAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA RENAESP

A pesquisa ora concluída teve o caráter de mapear processos, levantar referências e compreender especificidades dos cursos executados em diferentes instituições de ensino superior com distintas realidades. O amplo espectro trabalhado abordou desde a gestão da Renaesp no âmbito do Governo Federal, a gestão local feita pelas instituições de ensino superior até a compreensão sobre o que pensam coordenadores, docentes, gestores e, principalmente, discentes, que durante todo esforço de pesquisa empreendido foi sempre nosso objeto central de reflexão.

Neste sentido, é possível apresentar um conjunto de sugestões e recomendações com o intuito de contribuir para a avaliação da política Renaesp – até então realizada – com vistas a repensar rumos e estratégias a serem adotadas para a continuidade e aperfeiçoamento da experiência.

6.1 SOBRE AS MONOGRAFIAS PRODUZIDAS

- Fomentar trabalhos que versem sobre projeção e implementação de políticas, facultando a possibilidade de esses alunos produzirem não apenas monografias de perfil mais acadêmico, como também projetos de avaliação, planejamento e implementação de políticas públicas, assim como é realizado nos cursos de MBA e mestrados profissionalizantes.
- Seria oportuno criar um banco de dados com todas as monografias Renaesp para que fossem disponibilizadas aos pesquisadores do país, por meio magnético e consulta na internet. Somado a isso, recomenda-se a criação de um site dentro da página da Senasp para acesso a esse material.
- Recuperar todas as monografias arquivadas na Senasp e catalogá-las na forma de banco dados. Em seguida à catalogação, realizar a junção de todas as monografias na íntegra num banco de dados para consulta.
- Informar aos novos alunos Renaesp da existência desse banco de dados para consulta de trabalhos monográficos de diferentes UFs.

²⁵ A pergunta motivadora para debater os possíveis efeitos dos cursos na Renaesp *intra corpore* girou em torno da produção monográfica dos alunos. A ideia foi explorar se algumas das monografias produzidas haviam servido ou teriam sido utilizadas para o desenvolvimento institucional das organizações de segurança pública. Em geral, foram citados alguns trabalhos que resultaram em alguma ação concreta nas corporações, mas todos muito pontuais e minoritários no conjunto de monografias produzidas.

6.2 SOBRE O APROVEITAMENTO DOS EGRESSOS NAS RESPECTIVAS INSTITUIÇÕES, DESENVOLVIMENTO DOS CURSOS E ARTICULAÇÃO COM AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

- Promover uma orientação para as diferentes corporações das unidades da federação e respectivos gestores públicos, no sentido de aproveitar o conhecimento e a formação de pós-graduação dos egressos, na forma de equiparação/equivalência com cursos internos das polícias (e outros) para fins de progressão de carreira.
- Recomendar às Secretarias de Segurança dos Estados e do Distrito Federal que aproveitem a formação dos alunos Renaesp para concorrerem à função de professores dos cursos internos das polícias e outras corporações dos Estados e do DF, no sentido de se tornarem multiplicadores desse conhecimento. Para tanto, é necessário divulgar, por meio de lista nominal, os dados de todos os egressos dos cursos Renaesp nas corporações.
- Continuar a estimular, por meio dos editais Renaesp, os cursos a contemplarem a participação de diferentes níveis hierárquicos das instituições de segurança pública, bem como incorporar as mais diferentes organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal, a fim de promover o enriquecimento dos cursos pela sua pluralidade.
- Orientar os projetos pedagógicos dos cursos no sentido de inserirem disciplinas voltadas: a) para elaboração de projetos na segurança pública; gestão, planejamento, implementação e monitoramento de políticas na área de Segurança Pública; b) dados sobre violência e cuidados com população em situação de risco ou vulnerabilidade social: idosos, mulheres, crianças, homossexuais, negros, indígenas, etc.
- Estimular por meio de premiação Renaesp/Senasp trabalhos que tratem da elaboração de projetos de gestão e implementação de novas experiências no campo da Segurança Pública.
- Formular um banco de dados na Renaesp com as informações básicas de todos os egressos, e atualização sistemática desse banco de dados por e-mails e redes sociais;
- Instituir uma política de avaliação dos cursos e dos efeitos na trajetória profissional do egresso pelo envio de questionários *on line*, de seis meses a um ano após a realização dos cursos.

6.3 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA RENAESP

- Determinar que as IES produzam um banco de dados nos departamentos de criação do curso com dados relativos aos egressos e produção monográfica (estabelecer em edital a guarda dessas informações por um período de no mínimo dez anos).
- Estimular a institucionalização dos cursos nas IES por meio de editais com convênios/contratos ou termos de compromisso de no mínimo 3 anos de permanência (permitindo acompanhar a temporalidade nos trâmites burocrático-financeiros das instituições de ensino superior).
- Prever nos editais recursos financeiros para publicação de trabalhos monográficos na forma de revistas e livros; e/ou previsão de recursos para criação de um site para disponibilização de toda produção monográfica.
- Buscar fortalecer a equipe técnica da Renaesp que atua na Senasp, com profissionais que possuam experiência acadêmica, a fim de facilitar a interlocução com as instituições de ensino superior. Caberá a essa equipe realizar a orientação teórico-metodológica que a política demanda.
- Criar espaços (fóruns, *workshops*, seminários) que busquem promover a articulação (horizontal) entre as distintas instituições de ensino superior, as secretarias de segurança pública dos estados e do DF e a Senasp, no intuito de promover a disseminação de conhecimento produzido por professores e discentes da Renaesp. Esses espaços acadêmicos podem ser organizados de modo a articular iniciativas regionais (encontros por região do Brasil) e ações nacionais.
- Buscar aproximação e parcerias com as instituições de segurança pública, para fins de planejamento e colaboração com os cursos promovidos nas instituições de ensino superior; assim como a participação na divulgação e apoio aos profissionais inscritos no curso – com flexibilização do horário, dispensa ou licença do trabalho.
- Criar estratégias de continuidade dos editais contemplando também as instituições de ensino superior particulares que demonstrarem capacidade técnica e acadêmica na área de Segurança Pública. A inserção deste ator poderá garantir maior capilaridade da política nas distintas regiões do Brasil.
- Buscar orientação com gestores do Ministério da Ciência e Tecnologia para compreender a formulação das REDES dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs). Essa política de incentivo à pesquisa compreende o que há de mais inovador no fomento às redes de pesquisadores em diferentes campos de conhecimento no país atualmente, pois se baseia na articulação e financiamento de diversas IES com orientações temáticas dentro de um campo do saber.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada permitiu analisar a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – Renasp a partir dos olhares entrecruzados de distintos atores assim definidos: gestores públicos da área de ensino em Segurança Pública, coordenadores de cursos de especialização, professores e especialmente os egressos que foram beneficiários desta iniciativa.

O trabalho de campo realizado nas instituições de ensino superior pesquisadas e as análises produzidas, a partir do material coletado, buscaram responder duas grandes questões norteadoras: 1) Quais os efeitos e os impactos produzidos pelos cursos de especialização vinculados à Renasp – e selecionados nesta pesquisa – na trajetória profissional dos seus egressos?; 2) Quais os efeitos e os impactos produzidos pelos cursos de especialização vinculados à Renasp – e selecionados nesta pesquisa – nas instituições de segurança pública dos estados pesquisados?

Tais questões, propostas pela Senasp e adaptadas pela equipe de pesquisa ao contexto investigado, foram fundamentais para compreender desde a concepção da Renasp, como um programa de larga escala voltado ao aperfeiçoamento dos profissionais de segurança pública, até sua implementação em diferentes instituições de ensino superior pelo Brasil. Como apontado na introdução deste artigo, foram privilegiadas as narrativas e, por conseguinte, as percepções dos atores entrevistados sobre as duas questões supracitadas. Por essa razão, o conjunto de considerações aqui apresentadas traduz-se nas principais análises, críticas e sugestões feitas pelos atores entrevistados ao longo de toda a pesquisa.

Tomando como base as contribuições dos coordenadores, todos destacaram a importância do investimento da Seenasp com a criação da Renasp. Sem essa ação induzida, muitos não poderiam criar em suas instituições cursos desta natureza. Se, por um lado, a Rede potencializou o trabalho daqueles que já tinham inserção no campo da Segurança Pública, por outro, fez com que interessados no tema, mas sem inserção anterior, pudessem “conhecer esse campo”. Entretanto, os coordenadores que não tinham essa inserção pouco avançaram neste tema após a vigência de seus contratos de execução dos cursos. Significa dizer que não conseguiram constituir redes internas em suas universidades, tampouco fora delas.

Um dos principais problemas apontados pelos coordenadores é a falta de regularidade na publicação de editais, bem como o curto espaço de tempo para a execução dos cursos até então contratados. Alegaram que o prazo ampliado propiciaria uma melhor execução do curso no interior das universidades em razão de todos os entraves burocráticos que necessitam enfrentar, principalmente, nas universidades públicas.

Por outro lado, alguns atores destacaram que o crescimento vertiginoso que a Renasp teve, principalmente com o edital de credenciamento de 2007, não significou qualidade no trabalho desenvolvido, justamente porque muitos cursos aprovados claramente não tinham em seus coordenadores e professores acúmulo em relação ao tema da segurança pública. Tal aspecto ficou evidenciado quando observados aqueles

curso realizados em universidades/faculdades que não possuíam núcleos de pesquisa em segurança pública e áreas afins ou que seus professores não produziam neste tema. O que se constatou é que quase nada aconteceu após o encerramento dos contratos.

Vale destacar que os cursos aparecem para os coordenadores como uma importante oportunidade do público policial ter acesso à universidade/faculdade como também a possibilidade de professores aprenderem com esses alunos. A relação dialógica que essa experiência estabeleceu permitiu, segundo os coordenadores, aprendizados em múltiplas direções.

Os efeitos, portanto, desta experiência se traduziram numa ordem subjetiva, tanto para os discentes, que puderam apreender novas visões de mundo, como para os docentes, que também precisaram fazer um exercício “relativizador” que os permitiu compreender e valorizar os profissionais de polícia. No tocante aos desafios da Renaesp, os coordenadores chamam atenção de que esta iniciativa se constituiu muito mais como um programa de ação do governo federal para formação e qualificação policial do que uma Rede de Altos Estudos que fomente pesquisas que subsidiem tanto os cursos ofertados quanto a agenda de segurança pública do país.

Assim, para se constituir uma rede – de fato – seria necessário estabelecer estratégias de intercâmbio entre docentes, discentes, bem como investir no fomento à produção de pesquisa relacionada aos cursos ofertados; publicizar e fazer circular a produção monográfica dos alunos; e fomentar que esses trabalhos versem sobre o desenho de projetos, programas e ações em segurança pública.

Quanto aos docentes, de forma geral, consideraram exitosas as edições dos cursos que participaram. Para eles, as instituições de ensino superior ganharam muito com a proximidade e diálogo com os profissionais de segurança pública, suscitando novas questões a serem pesquisadas e possibilitando a abertura de campo de pesquisa dentro das instituições policiais por meio dos egressos do curso. Muitos analisaram que o curso se configurou como um espaço de convivência e diálogo que possibilitou a “superação de preconceitos de lado a lado” ainda existentes entre Academia e Agências de Segurança Pública. Ademais, os cursos despertaram um grande interesse tanto por integrantes da segurança pública quanto por um “público civil”, o que torna importante a sua oferta sistemática com vistas à qualificação dos quadros da segurança pública, sejam eles “civis” ou profissionais de segurança pública.

Assim como dito pelos coordenadores, os professores apontaram que a Renaesp – enquanto rede – é pouco explorada. Assim, os professores que não atuavam na área da Segurança Pública desconheciam completamente esta iniciativa ou a conheciam superficialmente; enquanto os que atuavam no campo da Segurança Pública a conheciam, em virtude das pesquisas que realizam no tema.

Se por um lado é importante ter a integração e cooperação no nível interinstitucional, por outro, é imprescindível atentar para o corpo docente e os conteúdos das disciplinas. A pesquisa identificou sobreposição de conteúdos de diferentes disciplinas devido à falta de acompanhamento da coordenação acadêmica e diálogo entre os docentes.

Professores relataram não conhecer seus pares no curso, aparentando mais uma relação de prestação pontual de serviço do que o desenvolvimento de um projeto pedagógico voltado para um público delicado e peculiar.

A heterogeneidade na composição do corpo discente foi ressaltada pela maioria dos professores como propiciando, pela diversidade, questões e debates produtivos. Assim, os “enquadramentos interessantes”, “muitos olhares”, “olhares conflitantes” foram valorizados pelos docentes.

Em relação ao potencial do curso em promover a mudança de atitude profissional, os professores com maior experiência em cursos para policiais e/ou que atuavam na área da Segurança Pública apresentaram um posicionamento cauteloso, ressaltando que a atividade profissional do agente de segurança pública está pautada por fortes valores institucionais. Ressaltando ainda, a capacidade desses profissionais em se apropriarem de um “vocabulário democrático”, sem, contudo, se traduzir necessariamente em mudança de mentalidade ou de práticas.

No geral, os alunos foram classificados como inteligentes, capazes de compreender o conteúdo, porém a ausência do *ethos* acadêmico entre os profissionais de segurança pública fez com que apresentassem dificuldades na elaboração dos trabalhos, particularmente nos projetos de pesquisa e monografias. Sendo identificada a necessidade de haver o maior investimento das IES no apoio aos alunos na leitura, escrita e sistematização de dados, durante todo o curso. Muitos professores relataram que os alunos não foram dispensados do trabalho pelas suas instituições, dificultando uma “vivência acadêmica”. É importante buscar o apoio das agências de segurança pública ao curso, de forma que os agentes da segurança pública contem com tempo adequado para a frequência às aulas, leitura de textos e pesquisa.

É importante frisar que o produto concreto do curso são as monografias realizadas pelos alunos que, enquanto escritas criativas, devem ser estimuladas, estabelecendo conjuntamente o procedimento de divulgação delas.

No tocante aos gestores públicos entrevistados, pode-se dizer que ao mesmo tempo em que destacam desconhecer a Renaesp, por argumentarem que não foram convidados a participar da iniciativa desde sua concepção, também revelam que o pouco que sabem sobre é suficiente para dizer que há limitações estruturais no programa que dificultam a promoção de efeitos institucionais desta ação. Segundo alguns gestores, houve um afastamento entre a universidade e as instituições policiais, pós-implantação da Renaesp, provocado, em grande parte, pela introdução do acesso amplo e irrestrito aos cursos de pós-graduação, por meio de seleção meritocrática, via edital. Argumentam que o fato de os cursos de pós-graduação da Renaesp incluírem profissionais de todos os postos/graduações, cargos e carreiras – além de membros de outras corporações –, tornaria inviável a equivalência entre estes e os cursos de aperfeiçoamento de seus círculos hierárquicos intermediários e superiores. Além disso, no que se refere à adequação dos conteúdos dos cursos, observou-se uma demanda destes gestores por uma formação mais específica, ligada à prática policial, com participação de policiais em seu corpo docente.

Focalizando o olhar nos egressos, de modo significativo eles apontaram motivações pessoais na decisão de realizar o curso Renaesp. O interesse em crescimento e aperfeiçoamento pessoal foi mencionado, por exemplo, em todos os grupos focais realizados, no sentido de produzir um aprimoramento na vida profissional e pessoal. Não houve nos relatos um destaque para qualquer tipo de incentivo por parte das organizações policiais para o ingresso nos cursos Renaesp e tampouco o incentivo financeiro de promoção, ainda que em muitas unidades federativas o título de pós-graduado pontue para promoções futuras ou permita algum ganho salarial.

Aspecto muito positivo mencionado foi a possibilidade de integração de diferentes níveis hierárquicos e instituições nos cursos Renaesp. Segundo os egressos entrevistados, esse fato possibilitou maior aproveitamento dos cursos, pois permitiu vantagens tais como: aprendizado sobre o funcionamento de outras instituições; troca de experiências sobre atuação profissional; acalorados debates entre diferentes percepções sobre sistema de justiça criminal e segurança pública; produção de redes de conhecimento entre profissionais de diferentes instituições. Por outro lado, o aspecto negativo ressaltado pelos egressos foi o direcionamento muito “teórico”, “filosófico” e “academicista” dado aos cursos, ora com caráter essencialmente jurídico, ora com caráter socioantropológico. As críticas foram no sentido da ausência de uma perspectiva mais prática para gestão da segurança pública nas unidades federativas e municípios em que atuam. Os egressos queixaram-se da carência de disciplinas práticas que discutissem a gestão da segurança pública, violência doméstica, gerenciamento de crises, elaboração de projetos de segurança pública e redução/prevenção de violências, entre outras. E sugeriram, até mesmo, a possibilidade das disciplinas mais propedêuticas estarem associadas a uma discussão mais do campo da Segurança Pública como, por exemplo, a Sociologia Criminal. Por outro lado, reconhecem que as disciplinas, ditas por eles como “mais filosóficas”, são importantes para sua formação e conhecimento, todavia ressaltam que deveriam ser parte do curso e não sua totalidade.

Houve certa uniformidade em destacar que os cursos impactaram significativamente em sua vida profissional e pessoal, no sentido de lhes permitir um novo olhar sobre o sistema de justiça criminal e segurança pública, bem como a construção de um novo sentido para sua atuação profissional. Contudo, esse impacto ficou restrito à sua atuação, ou à forma de perceber sua atividade individual e pouco efeito teve sobre sua real possibilidade de alterar a rotina da atividade policial na qual está inserido. Traduzir o aprendizado teórico adquirido em um projeto para ser implantado nas instituições de segurança pública foi apontado por alguns dos egressos como a tarefa mais difícil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio; BARREIRA, Cesar. A Violência na Sociedade Brasileira. In: MARTINS, Carlos Benedito (org). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: sociologia. São Paulo. ANPOCS, 2010

ALBUQUERQUE, Carlos Francisco Linhares de. **Escola de Bravos – Cotidiano e Currículo numa academia de polícia militar**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal da Bahia, 1999.

ARAUJO FILHO, Wilson de. **Ordem Pública ou Ordem Unida? Uma análise do Curso de Formação de Soldados da Polícia Militar em composição com a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro: Possíveis Dissonâncias.** Niterói: ISP; EDUFF, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 3735/2012. Institui o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal – Sinesp. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: outubro de 2013.

BRETAS, Marcos Luiz. **A Guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

BRETAS, M. L. & PONCIONI, P. A Cultura Policial e o Policial Civil Carioca. In: **Cidadania, Justiça e Violência.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARUSO, Haydée G. C. **Das práticas e dos seus saberes: a construção do “fazer policial” entre as praças da PMERJ.** Dissertação de Mestrado em Antropologia. Programa de Pós Graduação em Antropologia e Ciência Política. IFCH. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2004.

CARUSO, H.; PINTO, N.; MORAES, L. P. B. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro: da Escola de Formação à Prática Policial. (Relatório de pesquisa). SENASP, 2006.

CARUSO, H. PINTO, N. MORAES, L. P. B. Da Escola de Formação à Prática Policial: um estudo comparativo sobre a formação de praças e oficiais da PMERJ. *Segurança, Justiça e Cidadania*, v. 4, p. 101-118, 2010.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. *Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal – relato da experiência RENAESP.* Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2008. Brasília, 2009. 178 páginas. Disponível em: <http://inovacao.ena.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=215&Itemid=35>. Acesso em: outubro de 2013.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

_____. **A ordem do discurso.** São Paulo: Ed Loyola, 2010.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro.** Repressão e resistência em uma cidade do século XIX. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KANT DE LIMA, Roberto. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. **Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”:** a formação policial em questão. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais.* São Paulo, SP. P. 241 – 256, 2003. Editora Revista dos Tribunais. Ano 11. Janeiro a Março de 2003.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas.** São Paulo: Editora Scritta, 1992.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano Plurianual 2008 – 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em: outubro de 2013.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. Gabinete do Ministro. Portaria N° 1.148, 12/06/2012. Institui a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – Renaes, e regulamenta dispositivos da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronas, e da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/portal/ministerio-da-justica/>>. Acesso em: outubro de 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Edital de Credenciamento RENAESP 001/2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>>. Acesso em: outubro de 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Edital de Chamada Pública RENAESP N° 06. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>>. Acesso em: outubro de 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Edital de Chamada Pública RENAESP N° 07. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>>. Acesso em: outubro de 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Edital de Credenciamento RENAESP 000/2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>>. Acesso em: outubro de 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Matriz Curricular Nacional de Ações Formativas dos Profissionais de Segurança Pública – SENASP/MJ, 2009. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>>. Acesso em: outubro de 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Vade Mecum – Segurança Pública, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>>. Acesso em: outubro de 2013.

MISSE, M.; KANT DE LIMA, R.; MIRANDA, A. P. M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2000.

MUNIZ, Jacqueline. **Ser policial É, sobretudo, uma Razão de Ser. Cultura e cotidiano da polícia militar do Estado do Rio de Janeiro**. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro.

_____. A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional. In: **Research and Education in Defense and Security Studies**. Center for Hemispheric Studies, Washington – DC, May 22-25, 2001.

NUMMER, Fernanda Valli. **Em QAP: a experiência do curso de formação na construção de um saber ser soldado da Brigada Militar**. 2001. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PONCIONI, Paula. **A polícia e os pobres: representações e práticas em delegacias de polícia do Rio de Janeiro**. 1995. Dissertação (Mestrado), Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995.

SÁ, Leonardo Damasceno de. **Os filhos do Estado: auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política/ UFRJ, 2002.

SILVA, Agnaldo José. **Praça Velho: Um estudo sobre a socialização Policial Militar**. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

ZALUAR, A. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol.13, n.3, July/Sept., 1999.



**Secretaria Nacional de
Segurança Pública**

**Ministério
da Justiça**

