

COLEÇÃO PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA
Volume 3

POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE E DIAGNÓSTICOS

Brasília - DF
Ministério da Justiça
2013

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

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

Isabel Seixas de Figueiredo

Diretor Nacional do Projeto BRA/04/029

Guilherme Zambarda Leonardi

COLEÇÃO PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

Volume 3

POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE E DIAGNÓSTICOS

Organização: Isabel Seixas de Figueiredo, Cristina Neme e Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Brasília - DF
Ministério da Justiça
2013

2013 © 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: 978-85-85820-30-5

Tiragem: 1.000 exemplares

Impresso no Brasil

Coleção Pensando a Segurança Pública

Edição e Distribuição

Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública

Organização

Isabel Seixas de Figueiredo, Cristina Neme e Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Diagramação e Projeto Gráfico

Emerson Soares Batista Rodrigues, Filipe Marinho de Brito e Robson Niedson de Medeiros Martins

Equipe Responsável

Coordenação:

Cristina Neme, Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Consultoras:

Lucia Eilbaum, Anna Lúcia Santos da Cunha

Equipe de Apoio:

Aline Alcarde Balestra, Ana Carolina Cambeses Pareschi, Cecília Maria de Souza Escobar, Cristiane Torisu Ramos, Edmilson Pereira Junior, Fabiano Vianna Coppieters, Hiro Kumasaka, Jefferson Fernando Barbosa, Lydiane Maria Azevedo, Luciane Patrício Braga de Moraes, Marina Rodrigues Fernandes de Sousa

363.2
P769p

Políticas públicas: análise e diagnósticos / organização: Isabel Seixas de Figueiredo, Cristina Neme e Cristiane do Socorro Loureiro Lima. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013.
376 p. : il. – (Coleção Pensando a Segurança Pública ; v. 3)

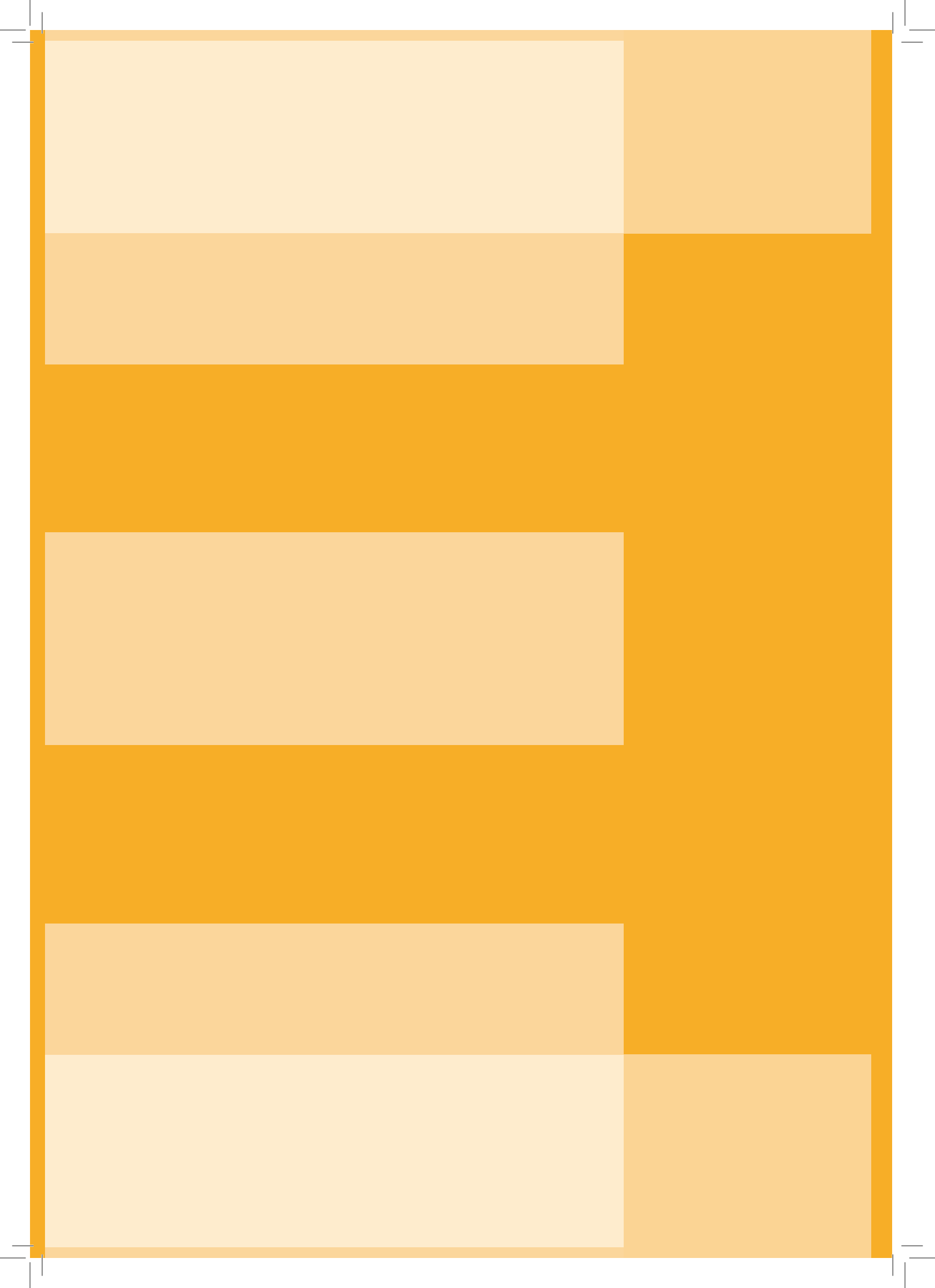
ISBN: 978-85-85820-30-5

1. Segurança pública, Brasil. 2. Política de segurança, Brasil. 3. Segurança pública, estatística, Brasil. I. Figueiredo, Isabel Seixas de, org. II. Neme, Cristina, org. III. Lima, Cristiane do Socorro Loureiro, org. IV. Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

CDD

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| Apresentação | 07 |
| 1 - Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos..... | 09 |
| Universidade Federal do Rio de Janeiro | |
| 2 - Diagnóstico Institucional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Região Sudeste | 119 |
| Universidade Federal de Minas Gerais | |
| 3 - Programas de Polícia Comunitária no Brasil: avaliação e propostas de Políticas Públicas de Segurança..... | 205 |
| Universidade Federal do Rio Grande do Sul | |
| 4 - As Políticas Públicas de Segurança no âmbito Municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE | 283 |
| Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul e Universidade Federal de Pernambuco | |



APRESENTAÇÃO

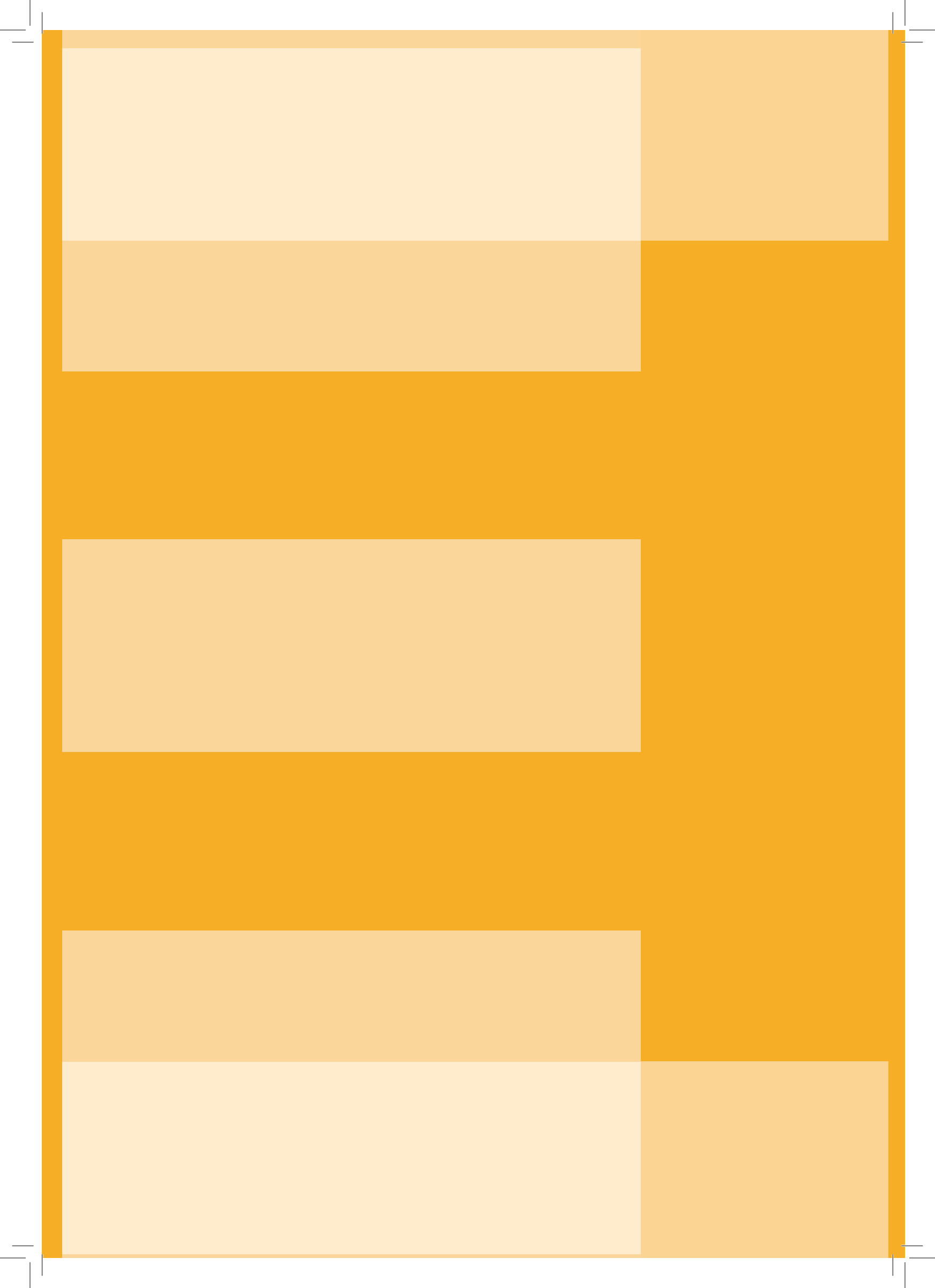
O Projeto “Pensando a Segurança Pública”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca estabelecer parcerias para realização de pesquisas no campo da Segurança Pública e da Justiça Criminal, em temas considerados prioritários para o governo federal. A metodologia se beneficia do projeto de sucesso “Pensando o Direito”, realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça também em parceria com o PNUD. Além de fomentar a execução de pesquisas em temas centrais no âmbito da Segurança Pública e da Justiça Criminal, o Projeto visa buscar mais informações sobre questões centrais para as ações da Senasp e auxiliar na avaliação de projetos que vêm sendo desenvolvidos, fundamentando seu redirecionamento quando necessário.

Esta publicação tem a finalidade de compartilhar os resultados alcançados com o Projeto e fomentar o debate sobre temas considerados fundamentais para as políticas públicas de segurança. Este volume da Coleção Pensando a Segurança Pública apresenta os resultados das pesquisas relacionadas com as Políticas Públicas de Segurança. Um instrumento importante no panorama democrático são os Conselhos e a primeira pesquisa apresenta um Diagnóstico sobre os Conselhos Estaduais de Segurança e de Direitos Humanos. No contexto nacional observou-se nos últimos anos um avanço nos programas de Polícia Comunitária, que são analisados na terceira pesquisa. Ainda neste volume outro tema em evidência é abordado através do Diagnóstico Institucional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com foco na região sudeste. E por fim uma pesquisa que mostra as Políticas Públicas de Segurança no âmbito municipal, através de uma Análise Comparada das Cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE.

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

DIAGNÓSTICO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE DIREITOS HUMANOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO¹

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa “Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos”, realizada pelo Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos (NUPPVAJ), vinculado ao Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC) e ao Núcleo de Educação em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trata-se de pesquisa apoiada pelo Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Buscando compreender os mecanismos de participação e controle social das políticas públicas nos dois campos temáticos que compõem o objeto deste estudo, foram levantadas informações sobre 19 Conselhos de Direitos Humanos e sete Conselhos de Segurança Pública em funcionamento no país – tanto no que se refere às suas estruturas e bases normativas quanto ao perfil dos conselheiros integrantes e às condições de funcionamento. Igualmente, foram elencados fatores para a inexistência de conselhos, de ambos os setores, nas demais unidades federativas. A partir dos dados coletados, identificaram-se questões centrais para a discussão sobre a dinâmica conselhistas de controle e participação social na atuação do poder público. Por fim, são apresentadas proposições para o fortalecimento de conselhos e para a democratização da gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos Estaduais. Segurança Pública. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper presents the results of the research “Assessment of Public Safety and Human Rights State Councils in Brazil”, carried out by the Center for Research of Policies for the Prevention of Violence and Access to Justice (NUPPVAJ), associated with the Interdisciplinary Center for Citizenship Action (NIAC) and the Center for Human Rights Education (NEDH) of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). The research was sponsored by the Brazilian Ministry of Justice and the United Nations Development Programme (UNDP). The study focuses on democratic mechanisms of participation and monitoring of public policies in both public safety and human rights areas. In this respect, the study presents data collected in 19 councils of human rights and 07 of public safety in operation in the country, regarding the structures, legal basis and operating conditions of the councils, as well as the profile of the council members. Additionally, aspects about the states that do not have councils functioning are studied. Based on the data collected in the study, relevant issues were identified to contribute to the debate about the dynamics of the councils. The study also presents propositions to strengthen the councils for the democratization of public administration.

KEYWORDS: State Councils. Public Safes. Human Rights.

¹ Equipe de pesquisa: Eliana Sousa Silva (coordenadora), Miriam Krenzinger A Guindani (coordenadora), Francisco Coullanges, Gisele Ribeiro Martins, Lucas Rangoni Cavalcante, Moniza Rizzini Ansari, Nívia Cláudia Katica Melo e Silva

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz os resultados da pesquisa “Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos”, objeto do convênio² estabelecido entre o Ministério da Justiça/PNUD e o Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos (NUPPVAJ) – vinculado ao Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC) e ao Núcleo de Educação em Direitos Humanos³ da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PR-5/UFRJ). Nos últimos anos, o NIAC/NEDH desenvolveu uma série de projetos de pesquisa no campo dos Direitos Humanos e da Segurança Pública⁴ e, nesse contexto, a proposta de realização de um diagnóstico dos referidos conselhos se articula com o trabalho de pesquisa e extensão que vem sendo desenvolvido pelo Núcleo, uma vez que a identificação de suas condições de existência e funcionamento poderá contribuir para se pensarem políticas de fortalecimento da participação e do controle social por parte dos cidadãos.

É importante destacar que este estudo, especificamente no que diz respeito aos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, teve como referências as orientações previstas no III Programa Nacional de Direitos Humanos⁵, que, ao tratar das interações democrática entre Estado e sociedade civil, exorta a *criação* e o *fortalecimento* de conselhos estaduais e municipais de Direitos Humanos, atribuindo a responsabilidade à própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH)⁶. Trata-se de ação que se insere no objetivo de “Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais”⁷. No mesmo sentido, aponta para a criação de mecanismos que permitam uma ação coordenada entre os diversos conselhos de direitos, nas três esferas da Federação.⁸

No que tange ao campo da Segurança Pública, que se encontrava em descompasso⁹ com as demais políticas públicas vinculadas ao campo de seguridade social e garantia dos

2 Resultado do Edital de Pesquisas Pensando a Segurança Pública, Convocação nº 001/2011, como parte do Projeto BRA/04/029 (Segurança Cidadã).

3 Desde 2006, o NIAC desenvolve ações interdisciplinares de ensino, pesquisa e extensão visando à promoção de ações de ensino e pesquisa no campo da Justiça e dos Direitos Humanos. Sua equipe é formada por professores e pesquisadores vinculados a programas de pós-graduação de diversas áreas da UFRJ.

4 Alguns exemplos: Diagnóstico situacional das redes e serviços do Complexo da Maré, no campo da justiça e dos direitos sociais (2006-2008); Projeto Balcão de Direitos: ações interdisciplinares e itinerantes de defesa e promoção dos Direitos Humanos (2009-2010); Projeto Escritório Interdisciplinar de Ações para a Cidadania: Formas Alternativas de Resolução de Conflitos/ Projeto Pacificar (2009-2010); Curso de Especialização em Segurança Pública, Cultura e Cidadania (2008-2009 e 2010-2011); Projeto de Revisão e Atualização do Plano Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro (2010-2011); Implantação do Núcleo Interdisciplinar de Estudo, Pesquisa e Extensão de Educação de Direitos Humanos (2010-2011); Projeto Análise Crítica dos Projetos de Prevenção da Violência no Espaço Escolar: estudo dos indicadores de avaliação e de resultados das ações que promovam formas alternativas de resolução de conflitos (desde 2010).

5 Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília, SDH/PR, 2010.

6 V. Diretriz 1, Objetivo Estratégico I, Ação Programática “b”.

7 III PNDH, 2010, p. 24.

8 Diretriz 1, Objetivo Estratégico I, Ação Programática “c”.

9 A Segurança Pública, prevista no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como direito social, somente após 20 anos do processo de redemocratização das políticas públicas inicia um movimento de gestão participativa, em nível federal, com poder consultivo e deliberativo sobre a Política e o Fundo Nacional, através do recém-criado Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) – cujas competências, estrutura e composição foram reestabelecidas no Decreto nº 7.413/2010. E apenas em 2009 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), dando origem ao movimento político de fortalecimento de conselhos estaduais de Segurança Pública. Vide o Portal da CONASP, em:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ6A5DC21EITEMIDF8E31D52739549158A2E8A1F5958998APTBRNN.htm>

Segundo Avritzer (2008), o campo de Segurança Pública foi o último âmbito das políticas públicas a contar com instituições participativas – formas alternativas às tradicionais instituições representativas, “de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

direitos, existem, como referência, as diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG). Tem-se, ainda, como parâmetro, o III PNDH, que recomenda aos estados e municípios a criação e a implementação de conselhos de segurança comunitários¹⁰, com o objetivo de “consolidação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança”¹¹. Neste ponto, também é fundamental dar destaque ao conteúdo difundido na agenda política da SEDH¹², no que tange às ações da Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública, que se constituem em três eixos: i) controle social da atividade policial¹³; ii) direitos humanos dos profissionais de segurança pública¹⁴; iii) supressão dos ordenamentos jurídicos brasileiros de eventuais normas remanescentes dos períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos¹⁵.

Nesse cenário, revela-se a importância da referida pesquisa como meio de difusão de novos conhecimentos sobre o assunto e de ampliação de análises que contemplem essas temáticas, pois se constituem em campos que congregam experiências recentes e pouco exploradas.

A pesquisa relatada a seguir foi realizada entre dezembro de 2011 e julho de 2012, em duas etapas: 1) mapeamento das condições de existência e funcionamento (ou não) dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos em atuação nas 27 unidades federativas do Brasil; e 2) aprofundamento de uma experiência relativa a cada campo temático por região, através de visitas a campo, além dos motivos que levam à sua não existência.

No presente artigo, apresentam-se as informações produzidas, bem como as análises qualificadas dessas informações. Ao final, indicam-se proposições para o fortalecimento da democratização da gestão pública e de mecanismos participativos de controle social da atuação do poder público no âmbito das temáticas envolvidas.

2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE A PESQUISA

A pesquisa “Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos” teve como objetos de estudos os diagnósticos situacionais dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos em funcionamento no Brasil. Especificamente, compuseram as unidades de análise da pesquisa as dinâmicas para a formulação de políticas públicas no campo da Segurança Pública e dos Direitos Humanos, bem como os eixos temáticos e as estratégias de ação para a promoção dos direitos da cidadania subjacentes a esses conselhos. Para tanto, foram observadas informações referentes a:

- I. suas competências, atribuições, fluxo de trabalho e responsabilidades;

10 V. Diretriz 12, Objetivo Estratégico II, Ação Programática “a”.

11 III PNDH, 2010, p. 111.

12 Vide: <http://www.sedh.gov.br/ue/acoes/>

13 PNDH-3 – Eixo IV – Objetivo Estratégico 1 (III PNDH, 2010).

14 PNDH-3 – Eixo IV – Objetivo Estratégico III e Diretriz 21 (III PNDH, 2010).

15 Regimentos Internos das Polícias, Formação e Capacitação – de acordo com o PNDH-3 – Eixo Orientador IV, Diretriz 25 (III PNDH, 2010).

- II. condições de funcionamento, estrutura (sede, número de funcionários, composição, representatividade das instituições/entidades, número de conselheiros e respectivos cargos, equipamentos, localização, formas de publicização de seu trabalho), grau de autonomia de sua atuação, aportes financeiros, canais de interlocução com a comunidade e com os órgãos federais; e ações que desenvolvem (dentre os conselhos existentes);
- III. experiências instituídas dos referidos conselhos levando em conta a natureza de sua atuação e seu modo de funcionamento, de forma a perceber se seu trabalho está focado em acolher denúncias, influenciar na concepção e gestão das políticas públicas ou ambos;
- IV. capacidade dos conselhos estaduais de fiscalizarem as políticas públicas relacionadas a seus campos;
- V. as estratégias utilizadas pelos conselhos estaduais para a prestação de contas de seus trabalhos, bem como de comunicação com a sociedade;
- VI. formas de representação de diferentes segmentos e processo de escolha dos conselheiros.

A metodologia para a realização do diagnóstico foi construída pela equipe de pesquisa¹⁶ do NUPPAJ, tomando como parâmetros os elementos indicados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Dividida em duas fases¹⁷, a pesquisa contou com um processo de mapeamento detalhado, com avaliação e análise quantitativa e qualitativa do universo observado, através de uma série de instrumentos elaborados para a coleta e o tratamento de informações em todas as unidades da federação; e com pesquisas de campo, com visitas a 12 capitais¹⁸ nas cinco regiões do país.

No período de realização deste artigo, estava prevista a realização de um Seminário de Avaliação sobre Conselhos Pesquisados, para a divulgação das informações produzidas, a ampliação das discussões levantadas e o aprofundamento das análises desenvolvidas pela equipe de pesquisa. Adicionalmente, as experiências pesquisadas deram origem a um produto audiovisual voltado à divulgação das informações produzidas, assim como a um banco de dados para a construção de indicadores e alimentação continuada.

16 A equipe de pesquisa formada e qualificada para a execução do projeto foi composta por: duas coordenadoras; cinco pesquisadores (as), bolsistas de pós-graduação da UFRJ, no campo do Serviço Social e do Direito; um bolsista de graduação da UFRJ; dois supervisores(as) de pesquisa; e um assessor técnico.

17 Na primeira fase da metodologia proposta, foram desenvolvidas ações para a produção de dados referentes a: I. perfil dos conselheiros; II. ordenamento jurídico, normatização, natureza e constituição do conselho; III. linhas de atuação, procedimentos, rotinas, atribuições, demandas instituídas e instituintes, limites e avanços alcançados; IV. processos de gestão dos conselhos; V. mecanismos de monitoramento e avaliação adotados em relação a Segurança Pública e Direitos Humanos e à própria atuação dos conselhos; VI. mecanismos de prestação de contas à sociedade sobre a atuação dos conselhos; VII. condições de trabalho; e VIII. resultados dos conselhos.

18 No âmbito da segunda fase da pesquisa, foram visitados os Conselhos de Segurança Pública de capitais escolhidas em conjunto com os gestores do Ministério da Justiça: Fortaleza, Maceió e Belém; e, dentre os Conselhos de Direitos Humanos, Pará, Amazonas, Ceará, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Distrito Federal, Goiás e, subsidiariamente, Rio de Janeiro. Nessas visitas, foram realizadas entrevistas individuais e coletivas com os integrantes dos conselhos, bem como a observação e a aplicação de questionários, visando qualificar as informações preliminares. Não foi possível, embora tenha sido inicialmente planejado no projeto de pesquisa, visitar e aprofundar informações acerca do funcionamento do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), de São Paulo. Apesar das tentativas de contato por parte da equipe de pesquisa, não foi possível a compatibilização das agendas da equipe e do referido Conselho. Algumas informações sobre o referido Conselho, no entanto, foram obtidas apenas após o término da pesquisa, quando o presente texto já havia sido concluído. Sendo assim, considerações a respeito das respostas fornecidas por este Conselho serão feitas, ao longo deste texto, por meio de notas de rodapé. Maiores informações a respeito do CONDEPE podem ser obtidas através do site: www.condepe.org.br.

3. MARCOS TEÓRICO, POLÍTICOS E NORMATIVOS: PRESSUPOSTOS DA PESQUISA

As reflexões desenvolvidas nesta seção se baseiam em autores que tratam dos conselhos de direitos e gestores em diversos campos temáticos de políticas sociais, não se referindo especificamente aos Direitos Humanos ou à Segurança Pública. Para além desses campos – ainda pouco explorados –, propõe-se a compreensão do que significa a lógica dos conselhos em um contexto político mais amplo.

Assim é que os conselhos, como instâncias de participação social na gestão pública, embora difundidos no Brasil, têm um histórico que remete ao cenário da Europa moderna e industrial¹⁹, constituindo demanda tanto dos setores liberais quanto da esquerda: “Pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda” (GOHN, 2000, p. 176).

No Brasil, as origens²⁰ dos conselhos passam pelos Conselhos Comunitários e os Conselhos Populares²¹, das décadas de 1970-80. No entanto, foi na década de 1990 que, efetivamente, se constituíram os conselhos deliberativos, a partir dos campos de Saúde, de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De fato, no Brasil, a interação democrática entre Estado e sociedade civil apresenta uma configuração política marcada pela trajetória histórica do País. Seu recente (e contínuo) processo de redemocratização – pós-regime ditatorial autoritário, conservador e marcado por repressão política e arbitrariedades, a partir de 1964 – foi acompanhado por um processo de revitalização da sociedade civil²². A luta contra a ditadura constituiu fator fundamental para a construção

19 Por exemplo, os Conselhos Operários ou Conselhos de Cidadãos eram originados no sistema de produção e processo de consumo e distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos (CYRINO, s.d.). São também citadas como experiências originárias dos conselhos: “a Comuna de Paris, vista como primeira experiência de autogestão operária através de Conselhos Populares. Ocorreu em 1871, na França, onde os trabalhadores conseguiram exercer o governo; os Soviéticos Russos, surgidos em São Petersburgo, em 1905, caracterizados como organismo político de luta pelo poder estatal num momento de crise aguda da sociedade; A Experiência Alemã, através de Conselhos de Fábricas, por volta de 1918” (Cyrino, s.d.).

20 Há, ainda, indicativos de raízes ainda mais remotas: “Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil-Colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão” (Gohn, 2000).

21 Conforme indica Teixeira (1996): “No Brasil, nas décadas de 70/80, a questão dos conselhos se insere na agenda política de duas formas. De um lado, na forma de ‘conselhos comunitários’ criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações. [...] Essas iniciativas surgiram como tentativa de resposta de governos eleitos a partir de 1982 à crescente mobilização popular, buscando neutralizar a força política que certas organizações populares passaram a ter com o agravamento da crise política e econômica. A outra forma de conselho tinha características de ‘Conselho Popular’, criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estruturação formal e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações, com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado”.

22 Reunindo em lutas comuns os mais diversos setores sociais: “movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais – como advogados, jornalistas –, universidades, igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição etc.” (DAGNINO, 2002, p. 09). Neste ponto, é importante registrar que a terminologia e o conceito relativos a sociedade civil e Terceiro Setor são objetos de intensos debates no Brasil, sendo, por vezes, utilizados restritamente e, outras vezes, abrangendo diversas classificações da sociedade civil “organizada”: sociedades civis sem fins lucrativos; organizações não governamentais; fundações; entidades assistenciais; organizações da sociedade civil com fins públicos; movimentos sociais etc. No âmbito deste relatório de pesquisa, utiliza-se uma concepção ampla de sociedade civil, como segmento de mobilização social que acompanha e faz frente ao Poder Público.

teórico-política que identifica a noção de *democracia*²³ no campo da sociedade civil, e não exclusivamente no núcleo do Estado, promovendo-se também uma nova concepção de *cidadania* (DAGNINO, 2002).

Diante da falta de participação política na gestão da sociedade, tônica de mais de duas décadas de governo autoritário, buscaram-se mecanismos normativos (e constitucionais) que garantissem a possibilidade de construção de agendas públicas e espaços democráticos para condicionar a ação estatal. Nesse sentido, buscou-se legitimar uma atitude política através da inclusão participativa dos cidadãos então *geridos*.

O fim do regime ditatorial em 1985 – mas cujo marco jurídico formal é a Constituição de 1988 – consolidou, assim, a emergência de uma nova sociabilidade que proporcionou a criação de mecanismos de governo e de governabilidade²⁴. Nessa trajetória, ganha espaço o lugar do cidadão como partícipe da relação política organizadora da própria sociedade (LYRA, 2003). Consultas populares, plebiscitos, orçamentos participativos²⁵, conferências²⁶, conselhos, entre outros, são instrumentos constitucionalmente previstos para a legitimidade democrática da gestão pública.

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De fato, com a Constituição de 1988 a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal (JACCOUD et al., 2005, p. 374).

De fato, a Constituição de 1988²⁷ sugere espaços de participação popular e controle social, como os conselhos gestores de políticas públicas: “Tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”

23 “Em sua acepção propriamente moderna, ocorre profunda articulação entre cidadania e democracia. (...) uma definição sumária e aproximativa: democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social. (...) a democracia é concebida como a construção coletiva do espaço público, com a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política. (...) Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (Coutinho, 1994).

24 O termo *governabilidade* é um neologismo que busca indicar a noção de possibilidade de governo democrático dentro de um cenário complexo e diversificado, em termos de vertentes políticas, divergências e pluralidades.

25 “Os Orçamentos Participativos são espaços públicos para deliberação sobre o orçamento das administrações municipais, onde a população decide sobre onde e como os investimentos devem ser realizados. Diferentemente dos Conselhos Gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais” (Dagnino, 2004, p. 96).

26 De acordo com pesquisa encomendada pelo Ministério da Justiça em 2010, “houve um salto na realização de conferências nos dois mandatos do presidente Lula. Na amostra de 80 conferências [realizadas desde 1988], 56 ocorreram nos últimos sete anos [até 2010]”. Cf. “Conferências nacionais alteraram modelo de democracia, afirma pesquisadora do IUPERJ”. Publicado por Agência Brasil, em 28/03/2010. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2010/03/28/interna_politica,182465/index.shtml

27 “A Constituição de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), instituiu a democracia participativa e abriu a possibilidade de criação de mecanismos de controle social, como, por exemplo, os conselhos de direitos, de políticas e de gestão de políticas sociais específicas” (Gomes et al., 2007, p. 82); “A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a ‘Constituição Cidadã’, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc.” (Dagnino, 2004, p. 96).

(GOHN, 2001, p. 7). Nesse caso, hoje os conselhos deliberativos e consultivos de políticas públicas apresentam-se como um dos mecanismos de democracia participativa e representam considerável avanço no que diz respeito às políticas públicas no Brasil. Assim mesmo, esse processo não ocorreu de forma linear, sendo possível identificar sua herança histórica em períodos de maior ou menor abertura.

De todo modo, a atual Constituição brasileira estabelece o marco normativo-formal para o debate acerca da participação social e popular na gestão pública, trazendo princípios que formalizam o movimento político iniciado nas décadas de 1970-80, conforme anteriormente citado, no contexto das lutas pela democratização do País (MOREIRA, 2001, p. 20)²⁸.

Ainda assim, a década de 1990, marcada pela orientação neoliberal e por contextos de crises sistêmicas no mundo globalizado – especialmente, nesse caso, do setor público –, também se configurou como cenário de demandas sociais crescentes pelo controle da atuação governamental e de políticas do Estado. O período foi caracterizado por movimentos e forças sociais que buscaram redefinir os formatos de se *fazer política*. Movido por questionamentos ao padrão centralizador das políticas públicas, bem como à capacidade do poder público de atender às demandas sociais, aprofundou-se o discurso da participação, que “busca articular a *democratização do processo com a eficácia dos resultados* – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda” (TATAGIBA, 2002, p. 47). Paralelamente, observa-se um processo de desresponsabilização do poder público, especialmente o Poder Executivo, que passa para a sociedade civil a execução de suas políticas públicas.

Monitoramento, acompanhamento, avaliação, fiscalização e controle se fortaleceram nos discursos de segmentos da sociedade civil. Mesmo atualmente, no Brasil, tem-se assistido a um amplo movimento que vem construindo importantes espaços de participação democrática em instâncias de deliberação sobre a condução das políticas públicas. Trata-se de um processo ainda em curso: a institucionalização de mecanismos como os conselhos vem-se difundindo progressivamente pelo país. Na esfera federal, entre os anos de 2003 e 2011 foram

28 São diversos os dispositivos constitucionais que postulam mecanismos de participação da sociedade nas ações do poder público. Dentre eles, vale mencionar: art. 14, I, II e III: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I. plebiscito; referendo; iniciativa popular”; art. 37, § 3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”; art. 194, inciso VII: “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”; art. 198, III: “as ações e serviços de saúde (...) constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade (...)”; arts. 204, inciso II, e 227, § 7º: “as ações governamentais na área da assistência social (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações”; art. 206, inciso VI: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”; art. 227, § 7º: “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no artigo 204”. (V. Moreira, 2001, pp. 20-21).

criados 19 novos conselhos de políticas e reformulados outros dos 16 existentes²⁹.

Em contrapartida, em esferas estaduais e municipais, esses processos de institucionalização dos conselhos se configuram, por vezes, localizados, descentralizados e aparentemente descompassados geográfica e temporalmente. De fato, “embora, durante os anos 1980, tenha havido intensa mobilização da sociedade civil no Brasil, atualmente a capacidade organizativa varia de acordo com a região do país, com o estado e com as características demográficas, econômicas e políticas das cidades” (CÔRTEZ, 2007, p. 132).

Em todos os casos, os conselhos como ferramentas institucionais de intervenção e controle social são tratados como mecanismos resultantes de lutas coletivas pela participação democrática. Entretanto, com a indução desse mecanismo via órgãos gestores da política nacional, observa-se um debate sobre o processo de indução da participação por parte de segmentos da sociedade civil, para fazer cumprir – *pro forma* – os pressupostos democráticos da nova ordem político-jurídica instaurada a partir de 1988. Essa distinção é sintomática, a partir da observação dos diversos níveis de institucionalidade e das perspectivas de sustentabilidade das políticas participativas e descentralizadas. Nesses casos, “a rotinização da burocracia, a submissão cultural, as condições desiguais no tocante ao acesso à informação e ao saber são fortes impeditivos de construção de espaços públicos democráticos” (LÜCHMANN, 2009). Tudo isso pode levar a baixa capilaridade e produtividade do formato conselhistas.

Atualmente, há uma série de conselhos instituídos e em funcionamento no País, em suas diversas instâncias federativas. E são identificadas variadas formas de classificação quanto a seus objetos: Conselhos de Programas, Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos³⁰. Outras denominações são frequentemente afirmadas a partir de seus modelos de institucionalidade: Conselhos Gestores, Conselhos de Direito, Conselhos Setoriais, Conselhos Comunitários, Conselhos Populares, Conselhos Administrativos³¹. As categorizações são problematizáveis. No âmbito da presente pesquisa, considera-se que os conselhos de Segurança Pública seriam *setoriais* de políticas sociais, enquanto os de Direitos Humanos, pela própria natureza da temática, seriam *transversais*.

29 São eles: 1) Vinculados à Secretaria de Direitos Humanos: Conselho Nacional de Combate à Discriminação/ LGBT; Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho Curador do FGTS, vinculado ao Ministério do Trabalho; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Deliberativo do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; 2) Vinculados ao Ministério do Trabalho: Conselho Nacional de Assistência Social vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social; Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; Conselho Nacional de Defesa Civil, vinculado ao Ministério da Integração; Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à Controladoria-Geral da União; Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades; 3) Vinculados ao Ministério da Justiça: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Comissão Nacional de Política Indigenista; 4) Vinculados ao Ministério do Meio Ambiente: Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; 5) Vinculados à Presidência da República: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Nacional de Juventude; Conselho Nacional de Previdência Social, vinculado ao Ministério de Previdência Social; Conselho Nacional de Política Cultural, vinculado ao Ministério da Cultura; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, vinculado à Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde; Conselho Nacional de Turismo, vinculado ao Ministério de Turismo; Conselho Nacional do Esporte, vinculado ao Ministério do Esporte; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, vinculado à Secretaria de Políticas para Mulheres; Conselho Nacional de Educação, vinculado ao Ministério da Educação; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, vinculado ao Ministério da Pesca e Aquicultura; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

30 V. Ibam *et al.*, 1997.

31 V. Teixeira, 1996.

Além disso, há ampla diversidade de atribuições, composições e qualificações entre diferentes conselhos. Suas distinções são tanto normativamente determinadas quanto socialmente conformadas – de acordo com a realidade local ou com as pastas em que se inserem, ou ainda no que diz respeito a outros fatores.

De modo geral, em relação às diversas possibilidades de classificação e distinção, há pontos que norteiam uma caracterização genérica dos conselhos institucionalizados a partir da Constituição Brasileira de 1988, visando ao controle social da atuação governamental. Como pressuposto da pesquisa realizada, adotou-se uma conceituação de conselho que parte do formulado por Moreira (2001): órgão público de caráter deliberativo e/ou consultivo, de funções permanentes, autônomo e de composição paritária; criado por lei ou decreto do Executivo de cada esfera de governo; com capacidade de influenciar a vontade normativa do Estado³² (atribuições de caráter normativo-administrativo), definindo diretrizes para a elaboração dos planos, programas, ações e políticas sociais e dos recursos envolvidos, e contando também com atribuições de controle e fiscalização das políticas nas áreas em que se inserem.

Sobre atribuição, composição e estrutura interna, é possível, igualmente, verificar pontos de convergência entre as diversas experiências conselhistas observáveis. Em pesquisas bibliográficas, autores³³ identificam como elementos comuns aos conselhos, de modo geral: autonomia administrativa para eleger sua mesa diretora, elaborar seu regimento interno e deliberar, de forma autônoma, sobre seus assuntos internos; a composição plural e paritária, como mecanismo de equilíbrio nas decisões ao longo do processo deliberativo; os processos decisórios deliberativos e democráticos (no sentido dialogal de resolução de conflitos ou divergências internas); critérios de escolha e representação, bem como o tempo de mandato, determinados pela lei de criação de cada conselho; função de conselheiro não remunerada.

Em última análise, trata-se de mecanismos de gestão política e administrativa, com ênfase em princípios da democracia direta, como a descentralização e a participação popular nos processos de decisão sobre políticas públicas. Através da emergência e da difusão dos conselhos, observa-se a transição das possibilidades de ação da sociedade civil e de seus campos de luta: para além da reivindicação e do discurso denunciativo, torna-se possível conceber a ação direta e propositiva nos espaços públicos.

Assim mesmo, é importante refletir sobre os limites e desafios dos conselhos no Brasil contemporâneo – desde a capacidade organizativa dos movimentos populares e grupos sociais até as características institucionais da área temática em foco, da gestão governamental e da localidade geopolítica em questão.

Embora os conselhos possam colaborar para a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e da cultura política dos municípios [ou estados] brasileiros. [...] Mesmo levando em conta

32 Entretanto, “não afastam o monopólio estatal da produção do Direito, mas sujeitam o Estado a elaborar normas de forma compartilhada com a sociedade civil” (Moreira, 2001, pp. 22-23).

33 Vide Moreira (2001, pp. 24-26) e Tatagiba (2002).

tais restrições, pode estar havendo a formação gradual de um novo tipo de relacionamento político na gestão pública no Brasil, no qual os interesses dos setores populares são representados formal e publicamente (CÔRTEZ, 2007, p. 132).

A instituição de conselhos é bastante reconhecida como processos de promoção e viabilidade da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. Ainda assim, há muitas críticas e questionamentos formulados – que vão da legitimidade e dos modos de escolha dos conselheiros que compõem esses espaços às vantagens/desvantagens da institucionalização de espaços de participação. De fato, é importante refletir sobre os avanços ou retrocessos nas institucionalizações sistemáticas de espaços de participação, no sentido de também representarem certo esvaziamento do diálogo entre poder público e sociedade civil: determinados avanços formais, por vezes, são contraditórios com a prática.

(...) apesar de a própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais (TATAGIBA, 2002, p. 55).

Adicionalmente, no que tange aos diversos campos das políticas sociais, há forte crítica à ausência de institucionalizações para determinadas áreas temáticas, como é o caso dos Direitos Humanos. Por exemplo, cita-se a longa espera para a instituição de um Conselho Nacional de Direitos Humanos – debate que já vem ocorrendo há cerca de 17 anos no cenário político federal³⁴. Nota-se, com isso, um descompasso em relação aos Conselhos Nacionais de Assistência Social e ao de Saúde, estruturados desde a década de 1990.

Em contrapartida, internamente ao próprio campo dos Direitos Humanos, há grande pulverização das institucionalizações de áreas temáticas específicas. Por ser um campo transversal, que abrange diversas temáticas – como direitos da mulher, da criança e do adolescente, da população indígena e quilombola, da pessoa com deficiência etc. – em esferas estaduais e municipais, os conselhos de Direitos Humanos propriamente ditos se configuram como residuais, diante da pluralidade de conselhos de direitos institucionalizados. Nesse contexto, parece que a atuação dos conselhos estaduais de Direitos Humanos tem de dar conta das temáticas não abrangidas por outros conselhos temáticos. É o caso das questões atinentes a violações no campo da Segurança Pública e no sistema prisional dos estados.

Já no que se refere à Segurança Pública, na qualidade de área setorial que compõe o objeto da pesquisa apresentada neste artigo, há ainda outros desafios e fatores para reflexão.

³⁴ Desde 1994, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.715/94, que transformará o atual “Conselho de Defesa da Pessoa Humana” em “Conselho Nacional de Direitos Humanos”. O atual CDPH foi, historicamente, criticado pela sociedade civil, sendo considerado “espaço esvaziado”. Criado por uma lei de março de 1964 (Lei nº 4.319), a instalação do CDPH só ocorreu em outubro de 1968, mas sua atuação foi considerada limitada durante todo o período ditatorial repressivo: “O Brasil criou, em 1964, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), dias antes do estabelecimento do regime militar. Seu pleno funcionamento só ocorreu, no entanto, a partir da década de 80, com o retorno do País à democracia. Esse conselho vem atuando regularmente, apesar de terem sido identificadas diversas deficiências, sobretudo na sua capacidade de incidir na formulação da política geral de Direitos Humanos” (Gomes, 2007, p. 221).

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer o histórico hiato entre as instituições responsáveis pela Segurança Pública (em especial, as polícias) e a sociedade civil de uma maneira geral. Mesmo considerando os esforços de aproximação entre sociedade e polícia, durante muitos anos considerou-se que a questão da segurança era um assunto restrito às polícias, distanciado da população, uma vez que tal proximidade era compreendida como sinônimo de promiscuidade ou de ‘contaminação’ das instituições policiais. Outro entendimento era o de que a Segurança Pública deveria ser tratada como algo secreto, circunscrito à proteção das fronteiras e da existência de um suposto “inimigo” externo que precisava ser combatido. Essa ideologia levou a um insulamento das instituições policiais, que se mantiveram atomizadas em seu trabalho e só muito recentemente têm vivenciado e praticado essa relação de colaboração com a população (PATRÍCIO, 2009, p. 39).

Além do próprio descompasso já indicado³⁵, a diretrizes nacionais instituídas a partir da SENASP/SUSP vêm fomentando a instalação de um modelo híbrido, por vezes ambíguo, com a instalação de Gabinetes de Gestão Integradas (GGIs)³⁶, Conselhos de Segurança Pública e Conselhos Comunitários, nas esferas estaduais e municipais. Os três mecanismos – na medida em que buscam efetivar formas de gestão compartilhada, integração de atores institucionais e de participação da sociedade civil – parecem gerar confusão em seus formatos participativos. Trata-se de uma questão a ser considerada ao se estudar e fomentar a promoção dos *conselhos* no campo da Segurança Pública.

Por fim, diante de todo o exposto nesta seção, algumas questões referentes às dinâmicas conselhistas nos campos dos Direitos Humanos e da Segurança Pública são levantadas, compondo o ponto de partida da pesquisa que se relata a seguir. Até que ponto a formalização dessas instâncias de participação democratizou a gestão pública e o acesso a bens públicos? Quais os resultados visíveis da institucionalidade política como campo estratégico de luta? Foram de fato consolidadas novas formas de produção de políticas no Brasil? Quais os resultados dos encontros entre sociedade civil e poder público? E quais são seus limites e desafios? Como se vê, os conselhos da atualidade compõem um cenário inovador. Mas também é importante identificar até que ponto esse cenário se consolida e efetiva, na prática: “É preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que esses *princípios inovadores* se traduzam em *práticas políticas inovadoras* no âmbito da gestão dos negócios públicos” (TATAGIBA, 2002, p. 55). A expansão quantitativa dos conselhos não significa necessariamente seu sucesso em superar os desafios que lhes são interpostos. Esse aspecto qualitativo de análise é necessário e, por vezes, desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo são frequentemente apontadas na pesquisa.

³⁵ V. nota 15.

³⁶ Gabinete de Gestão Integrada é um fórum deliberativo e executivo, composto pelos titulares dos órgãos que operam o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de operacionalizar ações para fomentar a integração institucional preceituada pelo SUSP. Entre julho e agosto de 2003, o Ministério da Justiça, por meio da SENASP, celebrou com os estados e o Distrito Federal um Protocolo de Intenções com vistas a estabelecer uma interface entre a Secretaria Nacional, as Secretarias Estaduais, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal e identificar os principais focos de violência e criminalidade, propor soluções em conjunto e coordenar a atuação dos partícipes (V. SENASP, 2010, p. 25).

4. SOBRE OS CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

4.1. MAPEAMENTO DE CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS UNIDADES FEDERATIVAS

Neste item, apresentam-se os dados objetivos sobre os Conselhos de Segurança Pública, a partir do mapeamento realizado no âmbito desta pesquisa, para subsequente análise qualitativa. A exposição dos dados levantados na pesquisa está organizada de modo a delinear um panorama global do universo encontrado a partir das duas fases da pesquisa, executadas em três momentos distintos, quais sejam: o contato inicial de mapeamento em cada unidade federativa, o preenchimento dos instrumentos de coleta de dados e o momento das visitas de campo.

O primeiro aspecto a ser considerado refere-se ao universo dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública existentes no país. Entre as 27 unidades federativas do Brasil, inicialmente havia a indicação³⁷ da existência de três Conselhos de Segurança Pública (Alagoas, Ceará e Pará). Todavia, com o desenvolvimento da pesquisa, outros quatro estados/secretarias afirmaram conter estruturas em nível estadual de colegiados de deliberação nessa temática. Foram eles: Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Santa Catarina.

Assim, desenvolve-se, a seguir, a exposição das informações coletadas, que compõem as características de cada experiência em curso nos três estados mencionados, bem como sobre as localidades onde não se verificou a existência de conselhos.

4.1.1. Institucionalidade dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública (CONESP):

4.1.1.1. Das Unidades Federativas sem Conselhos

Conforme já exposto, este estudo foi realizado em duas etapas: 1) mapeamento dos CONESPs em curso e levantamento dos fatores que contribuíram para a inexistência dos CONESPs em vários estados brasileiros; 2) aprofundamento de três experiências através de visitas de campo aos estados de Alagoas, Ceará e Pará.

Assim, através do mapeamento feito junto às 27 unidades da federação, identificou-se que 15 estados (v. Quadro 01) sancionaram, após a Constituição Federal de 1988, decretos e leis que visavam à criação e à estruturação de Conselhos Estaduais de Segurança Pública. E, dos 12³⁸ estados/UF em que não foram identificadas legislações semelhantes para a criação de conselhos cinco³⁹ responderam ao questionário da pesquisa que indagava sobre os motivos para sua inexistência. Foram eles: Amapá, Distrito Federal, Rondônia, Roraima e Sergipe. Importante destacar que dois desses

³⁷ Por parte da equipe do Ministério da Justiça.

³⁸ Quais sejam: Acre, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e São Paulo.

³⁹ Como já indicado, foram várias as tentativas de levantamento dessas informações por contato telefônico e correio virtual.

estados – Amapá (AP) e Distrito Federal (DF) – apresentaram legislação específica sobre Conselhos Comunitários de Segurança Pública que estariam em funcionamento desde 2005 e 2007, respectivamente.

De acordo com as duas unidades federativas (AP e DF), não haveria demanda pela criação de CONESPs, pois os conselhos comunitários já ocupariam o canal de participação social na formulação e fiscalização das políticas no campo da Segurança Pública. Esses Conselhos Comunitários, no entanto, por apresentarem natureza diversa⁴⁰ dos objetos desta pesquisa, não serão foco das análises aqui apresentadas.

Em consulta realizada acerca dos motivos da inexistência de CONESPs, não foi possível obter informações a esse respeito no estado de **Roraima (RR)**, que passou, no período de realização da pesquisa, por mudanças e nomeação de novos gestores. Já sobre o estado de **Rondônia (RO)**, explicou-se que o CONESP não teria sido implementado por falta de interesse dos gestores, mas que, atualmente, esse tema estaria sendo estudado pelo atual governo.

No estado do **Sergipe (SE)**, a argumentação foi no sentido de que a criação de um conselho seria uma decisão que não poderia ser capitaneada pela própria Secretaria de Segurança Pública e que se fazia necessário um movimento político envolvendo vários setores da sociedade com base na noção de ‘política de estado’, para além dos interesses de uma ‘política de governo’. Apontou-se, ainda, a necessidade de haver maior articulação com os órgãos/departamentos da SENASP/ MJ, para que fossem promovidas reuniões técnicas interdisciplinares, visando, assim, a uma efetiva integração e discussão sobre a atuação do CONESP a ser implementado.

Os estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Piauí e São Paulo não responderam às várias tentativas de contato da equipe de pesquisa para conhecer os motivos da inexistência de CONESPs. Assim mesmo, em consultas realizadas aos sites das secretarias de segurança dos referidos estados, bem como a partir de pesquisas já realizadas nesse campo (PATRÍCIO, 2009), verificou-se que os estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí e São Paulo⁴¹ possuem Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Dos 15 estados que promulgaram leis/decretos/regimentos sobre Conselhos de Segurança, atualmente sete conselhos estão inativos. Destes, cinco dos gestores (Mato Grosso, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraíba e Rio Grande do Norte) responderam ao questionário que buscava levantar informações sobre seu não funcionamento.

40 Sobre as experiências de Conselhos Comunitários de Segurança no Brasil, ver “Pesquisa Nacional sobre Conselhos de Segurança”, realizada por Luciane Patrício, de 2009, publicada no site www.conseg.sp.gov.br/DownloadMidia.ashx?ID=80. Importante destacar que o III PNDH recomenda aos estados e municípios a criação e a implementação de conselhos de segurança comunitários, a fim de cumprir o objetivo de “consolidação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança” (III PNDH, 2010, p. 111 – Diretriz 12, Objetivo Estratégico II, Ação Programática “a”).

41 No estado do Acre, a experiência identificada por meio da pesquisa chama-se “Fóruns Comunitários de Segurança Pública”. Ademais, verificou-se que o estado do Piauí integra, junto com os estados do Amapá, Maranhão, Pará e Tocantins, o COMEN (Conselho de Segurança Pública do Meio Norte), criado pela Resolução Intergovernamental nº 01, de 15 de janeiro de 1997. O referido conselho busca possibilitar, regionalmente, o intercâmbio de experiências e informações, além de desenvolver ações integradas no campo da Segurança Pública. Além do governo federal e dos Estados-membros, integram o COMEN representantes do Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); superintendentes regionais da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal dos estados do Meio Norte. O Conselho ainda tem como membros representantes dos governos dos estados integrantes; secretários de Estado de Segurança Pública ou equivalentes; diretores gerais das Polícias Cíveis; comandantes gerais das Polícias Militares e comandantes gerais dos Corpos de Bombeiros Militar. Ver mais em: <http://www.segop.pa.gov.br/?q=node/167>

O **Rio Grande do Sul (RS)**, por sua vez, apresentou explicações durante a visita da equipe de pesquisa⁴² à Secretaria de Segurança. Foram entrevistados o chefe de gabinete do secretário e o articulador do Programa de Segurança Pública com Cidadania do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse estado, o CONESP teria sido criado, com base na Lei nº 10.707, em 1996, no período do Governo Britto (PMDB/PPS) e da gestão do secretário de Justiça e Segurança Fernando Eichenberg. Contudo, não há registro de seu funcionamento. Segundo os entrevistados, o CONESP/RS só teria funcionado por, aproximadamente, um ano, na gestão do secretário Bisol e do então governador Olívio Dutra, do PT. Entretanto, não havia registros precisos. Segundo relato dos entrevistados, o conselho não era efetivo, devido à sua composição – por representantes dos setores das instituições da Segurança Pública –, que o tornou um espaço de disputas corporativas e de interesses, sem participação da sociedade civil.

No momento de realização desta pesquisa, não havia dados suficientes para confirmar se essas informações eram procedentes, nem se conheciam os fatores que teriam levado à descontinuidade das atividades. Segundo conteúdo da primeira entrevista realizada, o CONESP/RS não seria reativado, em curto prazo, por questões políticas: reativar-se-iam os espaços de disputa de interesses internos, desvirtuando o papel de controle e participação da sociedade civil. Por outro lado, o segundo entrevistado apresentou, dentro do referido Programa, a proposta de revisão da lei que prevê a alteração da Lei nº 10.707, especialmente na forma de composição e representação do futuro CONESP. Importante destacar que o Rio Grande do Sul, assim como tantos outros estados (SC, PR, SP, RJ, entre outros), mantinha tradição política na promoção e no apoio aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

No **Mato Grosso (MT)**, o CONESP foi criado em 18 de junho de 1999, pelo Decreto nº 227, mas foi revogado pelo Decreto nº 959, de 20 de janeiro de 2012, devido à necessidade de reformulação na composição de seus membros. O conselho encontrava-se inativo no período da pesquisa. Destaca-se que, desde 2003, o GGI (Gabinete de Gestão Integrada)⁴³ funcionava no estado e, segundo informações obtidas, vinha suprimindo as funções inerentes ao Conselho Estadual. Como órgão executivo e deliberativo composto por membros da Segurança Pública nas esferas estadual, federal e municipal, bem como das forças armadas, Justiça e promotoria, o GGI se reuniria mensalmente para deliberar sobre assuntos relativos à Segurança Pública do estado de Mato Grosso.

Em relação ao Conselho Estadual de Segurança do **Espírito Santo (ES)**, este era denominado “Conselho Consultivo da Segurança Pública”, regulamentado pela Lei Complementar nº 297/2004, e funcionou até o final do ano de 2010, quando foi extinto pela Lei Complementar nº 568/2010, que instituiu o “Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social” (COESP) – no final da gestão do governo anterior. A gestão em curso durante a realização da pesquisa havia detectado a necessidade de alterações e deu início ao processo de revisão da referida lei para, posteriormente, efetivar a implementação do Conselho. Em função disso, também foi realizado um mapeamento junto aos municípios sobre a existência dos Conselhos Municipais de Segurança, sendo verificada a existência de vários tipos de conselho (Interativo, Comunitário, de Segurança). Segundo conteúdo respondido no questionário, pretendia-se estimular a criação de Conselhos Municipais de Segurança em

⁴² Durante a visita realizada no dia 11 de maio ao Rio Grande do Sul, fomos acompanhados pelo presidente do Conselho Penitenciário do estado, que facilitou os contatos com os gestores das Secretarias de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos.

⁴³ Ver nota 42.

todos os municípios assim que a nova lei estadual fosse aprovada. A Lei Complementar nº 568/2010 refere-se à composição do Conselho, cujos membros, até o final da pesquisa, não haviam sido indicados para seu devido funcionamento.

No **Rio de Janeiro (RJ)**, o Decreto nº 25.172, de 3 de janeiro de 2009, que regulamenta os Conselhos de Segurança Pública (CONESPRJ), veio em substituição à legislação de 1999, conforme Quadro 1, vigente até então. Por meio da análise da resposta ao instrumento de pesquisa, verificou-se que a secretaria competente não dispunha de registros que indicassem os motivos para nunca ter sido efetivamente implementado. Segundo apontado, como os objetivos do CONSPERJ se confundiam com os do Gabinete de Gestão Integrada fomentado pelo Governo Federal, a atual gestão teria optado pelo fortalecimento do GGI como ferramenta para o processo de integração das polícias e gestão multisetorial das políticas de segurança pública do estado. Ainda assim, desde 2011, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro teria envidado esforços para criar o Conselho Estadual de Segurança Pública, com a participação de trabalhadores da segurança pública, gestores e sociedade civil organizada. Todavia, apontaram-se alguns impasses que vinham dificultando a continuidade dessa discussão, como, por exemplo, a natureza do Conselho (deliberativo ou propositivo); a falta de clareza das atribuições e do papel dos conselheiros da Comissão Estadual organizadora da Conferência Nacional de Segurança Pública; bem como a carência de recursos humanos da secretaria.

O **Rio Grande do Norte (RN)** promulgou a Lei nº 8.301, de 29 de janeiro de 2003, mas não chegou a pôr em prática o projeto, de acordo com conteúdo preenchido no questionário de pesquisa, pelos seguintes motivos: não teria sido considerado prioridade; teria sido considerado importante pelas gestões anteriores; falta de interpretação correta da lei e a compreensão de que retiraria a autonomia gerencial da secretaria. Contudo, a gestão da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social, no mesmo período da pesquisa, estava adotando as providências necessárias para a ativação do Conselho Estadual de Segurança Pública.

O estado do **Paraíba (PB)**, através da Lei nº 9.577, de 07 de dezembro de 2011, teria implantado o Conselho Estadual da Segurança e da Defesa Social, durante seis meses. De acordo com as informações colhidas, o conselho estaria inativo, durante a pesquisa, devido a dificuldades de articulação entre trabalhadores da segurança e sociedade civil.

A maioria dos estados com conselhos inativos propôs ao Ministério da Justiça – por meio da SENASP – que fossem definidas diretrizes nacionais, com critérios objetivos para a formulação de convênios e a realização de fóruns e conferências sobre os CONESPs. Igualmente, sugeriu que se promovessem conferências, debates e estudos para discutir a importância, a necessidade e a viabilidade da formação de conselhos participativos no campo da segurança pública.

A partir do exposto, observa-se uma fragilidade na base de dados e de registros que possam subsidiar uma análise mais criteriosa dos processos históricos que configuraram a criação/desenvolvimento dos conselhos estaduais de segurança pública. Além disso, identificou-se uma diversidade de concepções que orientam as naturezas, composições e representações dos referidos conselhos. Isso denota a urgência de um debate qualificado, visando à definição de diretrizes políticas, a ser promovido entre Ministério da Justiça

(SENASP), Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e os atores estaduais envolvidos na gestão e representação dos **GGIs, Conselhos Comunitários de Segurança, Conselhos Municipais de Segurança Pública e Conselhos Estaduais de Segurança Pública**. Um debate que avance para a elaboração de parâmetros mínimos quanto à definição sobre natureza, função e forma de composição dos respectivos mecanismos de controle e participação social dessa política pública.

Quadro 1: A institucionalidade de CONESPs nas 27 unidades da federação

| UF | NOME DO CONSELHO | INSTRUMENTO NORMATIVO /Data | VINCULAÇÃO DO CONSELHO (apoio administrativo) | PRESIDÊNCIA | No Membros | NATUREZA | OBSERVAÇÃO |
|----|--|---|---|--|------------|---|---|
| AC | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | Fórum e Conselho(s) Comunitário(s) |
| AL | Conselho Estadual de Segurança Pública | Lei delegada 42/2007 | Gabinete do Gov. | Membro indicado pelo governador | 14 | Deliberativo; integração e articulação dos órgãos da seg. pública | Fundo Estadual de Seg. Pública/gerido pelo gov. estadual |
| AP | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | Conselho(s) Comunitário(s) |
| AM | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | ----- |
| BA | Inativo- Conselho Estadual Segurança Pública | Dec. 10.186/2006 | Secretaria de Estado Segurança Pública | Secretário de Estado/indicado | 13 | Assessorar o Secretário de Segurança Pública na formulação das políticas e diretrizes | Conselho(s) Comunitário(s) |
| CE | Conselho Estadual de Segurança Pública (CONESP) | Lei 12.120/93 Desde 2007 em funcionamento | Eleito entre os membros do Conselho | Defensor/ eleito pelo conselho | 14 | Consultiva e fiscalizadora | ----- |
| DF | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | Conselho(s) Comunitário(s) |
| ES | Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social | Lei complementar 568/2010 | Secretaria de Seg. Pública | Secretário de Estado- Vice-presidente será escolhido pelo conselho | 31 | Consultiva; propositiva; convocar Conferência Estadual de Seg. Pública | Faz ref. Ao SUSP e PRONAS-Cl; 12 repres. Da sociedade devem ser escolhidos através de audiência pública |
| GO | Conselho Estadual de Segurança Pública | dec.4606/95 alteração Regimento Dec.5593/02 | Secretaria de Segurança Pública | Secretário de Estado | 17 | consultivo; propositivo; avaliação de resultados | ----- |
| MA | Inativo-Conselho Superior de Polícia | Dec. 25184/09 | Secretaria de Segurança Pública | Secretário de Estado | 9 | deliberativo e consultivo, fiscalizador (caráter correição) | recebem jeton (1 salário min. por sessão) |
| MT | Inativo-Conselho de Segurança Pública e Cidadania do Estado de Mato Grosso | Dec. 959/12 | Gabinete do Governador | Governador/ vice | 9 | consultivo, normativo e de supervisão | Sec. Executiva GGI - ênfase as ações integradas com GGI e fomentar Conselhos Comunitário |
| MS | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c |

CONTINUA

| | | | | | | | |
|----|---|--|---------------------------------|--|-----|--|---|
| MG | Conselho de Defesa Social | Lei 173/2007 | Gabinete do Gov. | Vice-governador | 17 | órgão consultivo do governo estadual | ----- |
| PA | Conselho Estadual de Justiça e Direitos Humanos - integra o Conselho de Segurança Pública do Meio-Norte | Lei 5944/96; Regimento Interno Dec. 294/2003 | ----- | Secretário especial de Estado de Def. Social | 26 | deliberativo, normativo fiscalizador e consultivo | 8 representante do estados são convocados e3 convidados a participarem do Conselho |
| PB | Inativo - Conselho Estadual de Segurança e Defesa Social (CONESDS) | Lei 9.577/2011 | Gab. Governo | Governador/vice | 23 | Consultiva e Deliberativa-órgão normativo, formulação de políticas, controle da execução; articulação. | ----- |
| PR | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | Conselho(s) Comunitário(s) |
| PE | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | ----- |
| PI | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | Conselho(s) Comunitário(s), integra o Conselho de Segurança Pública do Meio-Norte |
| RJ | Inativo- Conselho de Segurança Pública do RJ (CONSPERJ) | Dec. 25.172/99 | Secretaria de Seg. Pública | Secretário de Estado | 17 | Articulação dos órgãos públicos | Consta Conselho(s) Comunitário(s) |
| RN | Inativo- Conselho Estadual de Segurança | Lei 8.301/2003 | Secretaria de Seg. Pública | Secretário de Estado | 13 | Deliberativo e responsável pela coordenação da política de Segurança Pública | Na mesma lei foi criado Fundo Estadual de Seg. Pública/gestão Conselho |
| RS | Inativo- Conselho Estadual de Justiça e Segurança | Lei 10.707/96 | Secretaria Seg. Pública | Secretário de Estado | 16 | Assessorar chefe do estado e Secretaria de Segurança Pública | Consta Conselho(s) Comunitário(s) |
| RO | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | Integra o Conselho de Segurança Pública do Meio-Norte |
| RR | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | |
| SC | Conselho Superior de Segurança Pública e Defesa do Cidadão | Lei 12.856/2003 e 2004 | Secretaria de Seg. pública | Secretário de Estado | 19 | Assessorar à Sec. Segurança | ----- |
| SP | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | Há Projeto de Lei que criará Conselho; Possui Conselhos Comunitários. |
| SE | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | n/c | |
| TO | Conselho Estadual de Defesa Social e do Sistema de Segurança Pública Estadual | Lei 1.365/2002 | Secretaria de Segurança Pública | Secretário de Estado | 4 | consultiva ao chefe do executivo | Em 2011, criado o Fundo Estadual de Seg. Pública e Conselho Fiscal/ gestão gov. estado. |

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012).

4.1.1.2. Análises das Legislações e dos Regimentos sobre Conselhos Estaduais de Segurança Pública (ativos e inativos)

Neste item, apresenta-se uma análise geral das legislações que instituem e regulamentam os Conselhos Estaduais de Segurança Pública no Brasil, independentemente do efetivo funcionamento do conselho no período da pesquisa. De fato, muitos foram os estados que revelaram estar em fase de reestruturação da política e/ou revisão da legislação/decreto/regimento que regulamentaria o conselho. Por isso mesmo, empreendeu-se uma análise que contemplasse todas as legislações mapeadas nessa fase do estudo, em seu aspecto formal a partir de determinadas unidades (ou categorias) de análise:

a) Processo histórico, continuidades e discontinuidades

Os primeiros estados que formalizaram instrumentos normativos sobre CONESPs foram: Ceará (1993), Goiás (1995, 2002), Pará (1996), Rio Grande do Sul (1996) e Rio de Janeiro (1999). Dentre os citados (apenas cinco)⁴⁴, Ceará e Goiás mantiveram seu funcionamento.

Nas primeiras décadas do século XXI, mais dez leis e decretos foram criados nos seguintes estados: Tocantins (2002) Maranhão (2003), Santa Catarina (2003), Rio Grande do Norte (2003), Bahia (2006), Alagoas (2007), Minas Gerais (2007), Espírito Santo (2004, 2010), Paraíba (2011) e Mato Grosso (2012). Conforme o Quadro 01 anterior, apenas Pará, Alagoas, Maranhão, Santa Catarina e Minas Gerais se manteriam em funcionamento. Espírito Santo havia revisado sua lei e estava em fase de implantação no período da pesquisa. Mato Grosso, com a lei mais recente, também se encontraria em fase de implantação.

Importante considerar que as primeiras cinco legislações foram criadas num contexto político, na década de 1990, de criação de leis infraconstitucionais e, portanto, de emergência de vários conselhos gestores e de direitos⁴⁵ que estavam sendo criados no campo das políticas sociais para atender aos princípios da democracia participativa, da transparência e do controle e participação social.

Nota-se que a maioria das outras legislações foi elaborada (por decreto ou lei estadual), depois de 2003, no Governo Lula, que passou a adotar uma política de indução à criação dos conselhos nacionais de políticas públicas⁴⁶.

Contudo, ao se analisarem as composições e os formatos de representação política dos CONESPs criados, verifica-se, com exceção do Pará, a quase inexistência de

44 A equipe de pesquisa não recebeu retorno do questionário enviado às autoridades competentes do estado de Goiás, mas, por meio de pesquisa na internet, foi possível verificar a existência de leis e veiculação de reportagens que dão conta da existência desse conselho em determinados momentos da gestão estadual. Contudo, as autoridades entrevistadas a esse respeito desconheciam a existência de experiências anteriores. Por ocasião da visita a Goiás, para pesquisar o Conselho de Direitos Humanos, foi possível conversar com um representante dos conselhos comunitários de Segurança Pública do Estado e com o presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos, delegado de Polícia e superintendente de Direitos Humanos da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Justiça. Ainda assim, faz-se necessário verificar se o colegiado em funcionamento seria efetivamente um Conselho Estadual de Segurança Pública ou um Conselho Comunitário.

45 De fato, as experiências de Conselhos Gestores de políticas sociais multiplicaram-se no Brasil na década de 1990 (Gohn, 2001): “A Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública, produziu – ou inspirou – o surgimento de diversas instituições de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa prática participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias” (LYRA, 200, p. 1).

46 Nesse contexto, é emblemática a realização da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, em 2012, a partir de um processo de articulação de 2010: “Em 8 de dezembro de 2010, o Presidente da República assinou o Decreto de Convocação da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social em atendimento à demanda da sociedade para que governos, cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil pudessem pensar e estabelecer, em conjunto, diretrizes para a efetiva promoção da transparência pública e do controle social” (CGU, 2012, p. 5).

canais de participação da sociedade civil e de controle social, ficando estes delegados à representação de seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Conforme os dados analisados, apenas as legislações do Pará, da Paraíba (inativo) e do Espírito Santo (com lei recém-revisada) contemplam a participação da sociedade civil para além da OAB. Entretanto, observa-se nas legislações mais recentes, como Espírito Santo e Paraíba, a preocupação do CONESP em seguir as diretrizes do SUSP e em manter uma estrutura paritária.

b) Presidência e Composição

Ao analisarmos o Quadro 01, anterior, é possível observar que, das 15 legislações que criaram os CONESPs, três preveem que sua presidência ficaria a cargo do governador ou do vice. E dez legislações conferem a presidência aos secretários de Estados, oriundos das secretarias de Segurança Pública. Verificam-se, com esses dados, que os conselhos – que representam instâncias de democratização da gestão pública⁴⁷ – não operam, eles próprios, a partir de processos democráticos internos.

No estado de Alagoas, o governador teria a atribuição de indicar a presidência, não estando necessariamente vinculada à Secretaria de Segurança Pública. Portanto, apenas o estado do Ceará previa que a escolha da presidência fosse feita pelos próprios membros do conselho. No período pesquisado, o representante da Defensoria ocupava a presidência do referido colegiado. Os CONESPs do Espírito Santo e do Pará, por sua vez, garantiam que a vice-presidência fosse escolhida pelos próprios conselheiros.

A maioria das legislações previa, no momento pesquisado, que os mandatos, daqueles que representavam as instituições para além do Poder Executivo fossem de dois anos, com a possibilidade de uma recondução para a função pelo mesmo período. Observa-se, ainda, que a maior parte das legislações previa a participação de setores do Poder Executivo vinculados aos sistemas de justiça e de segurança – à exceção do CONESP do Mato Grosso (inativo), que, em legislação recém-criada, previu somente a participação do secretário de Segurança Pública.

Conforme já citado, entidades da sociedade civil organizada aparecem em apenas três CONESPs. Não obstante, a OAB se faz representar em 14 legislações das 15 existentes. Representantes da Assembleia Legislativa e do Ministério Público estavam previstos em 10 e 12 CONESPs, respectivamente. O Poder Judiciário e a Defensoria Pública estavam previstos em oito CONESPs. Nos Conselhos de Alagoas, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, estaria prevista a indicação de pessoas pelo governador a partir de quesitos como “especialidades e notório saber”. Vale destacar que, na legislação de Minas Gerais, havia previsão para um representante da imprensa.

Esse ponto é bastante sensível na discussão sobre conselhos gestores dos mais diversos campos. A *paridade* entre representantes do poder público e de instituições da sociedade civil, conforme já indicado, é uma característica consolidada na construção de espaços democráticos e participativos, numa tentativa de equilibrar forças políticas em deliberação e possibilitar um processo decisório transparente. Considera-se fundamental problematizar o tratamento dispensado pelos instrumentos normativos

⁴⁷ V. Tatagiba (2002).

analisados, no que tange a essa questão, de modo a questionar os casos em que os conselhos se reduziram a uma “realidade jurídico-formal”⁴⁸. Como se verá, para além de se afirmar que uma proporção numérica seria suficiente para a garantia dos processos deliberativos, é fundamental refletir sobre os efeitos de uma desproporcionalidade representativa. Mais à frente, retomaremos essa discussão.

c) Quanto à natureza e aos objetivos dos CONESPs

Nas legislações analisadas verificou-se que os estados de Alagoas, Pará, Paraíba, Maranhão e Rio Grande do Norte apresentavam CONESPs de natureza *deliberativa*⁴⁹, *consultiva*⁵⁰ e *fiscalizadora*⁵¹. Já os conselhos da Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul teriam função apenas de assessoramento ao secretário de segurança e de articulação com os órgãos que compõem o sistema de justiça e de Segurança Pública. Chama a atenção o fato de que os conselhos de Alagoas e Maranhão teriam o caráter *corretivo* que permeia o papel da “fiscalização”, constituindo-se em instâncias superiores às corregedorias de polícia.

Importante também destacar o caso de colegiados que se designam como *instância de averiguação e sanção disciplinar*, como é o caso de Alagoas⁵². Essa é também uma discussão importante. Conselhos gestores surgem, no cenário político brasileiro, justamente para tornar a gestão de políticas públicas uma atividade participativa. Assim, seriam colegiados integrados também pela sociedade civil, para que segmentos populares e movimentos sociais tivessem garantidos os mecanismos institucionalizados de participação e cogestão⁵³. Entretanto, verifica-se que há resistência por parte dos gestores governamentais em viabilizar essa participação – no sentido de fragmentar sua autonomia política⁵⁴.

4.1.2. Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública

Nesta seção, são apresentados os dados obtidos pela pesquisa que se referem às condições de estrutura e funcionamento dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública. Trata-se de dados coletados a partir de um instrumento de pesquisa enviado a todos os CONESPs mapeados.

Como já visto, entre as 27 unidades da federação, apenas 15 estados criaram legislação sobre os CONESPs. Desses, sete estariam em funcionamento⁵⁵. Dos sete, dois – Ceará e Pará – responderam aos instrumentos enviados. Adicionalmente, em visita de campo a Alagoas, foram observados, pela equipe de pesquisadores, alguns elementos

48 “Os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (GOHN, 2000, p. 179).

49 “Refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência” (CGU, 2012, p. 20).

50 “Relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos” (CGU, 2012, p. 20).

51 “Pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes” (CGU, 2012, p. 20).

52 Dado extraído de entrevista com o representante do CONESP de Alagoas.

53 Jaccoud *et al.*, 2005.

54 É o que vem sendo constatado em diversas pesquisas neste campo: “Vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (Gohn, 2000, p. 179).

55 V. seção anterior.

referentes a esta seção que podem complementar as informações expostas. Com isso, detalham-se, a seguir, informações sobre a estrutura e o funcionamento de Ceará, Pará e Alagoas.

4.1.2.1. Espaços Físicos e Estruturais

A obtenção do espaço-sede ou principal do Conselho se daria de formas diferentes nos três estados. No Ceará, o espaço utilizado pelo Conselho era alugado através de verba repassada anualmente ao Conselho. Já no Pará e em Alagoas, o espaço era cedido por órgão público, uma vez que esses Conselhos se situavam na – ou utilizavam parte da – estrutura da Secretaria de Segurança Pública do estado, e, no primeiro caso, o próprio secretário era o presidente do Conselho; no segundo, era diretamente indicado por ele.

O Conselho do estado do Ceará ocupava a sede desde 2008. Registra-se que seu funcionamento tivera início no ano anterior, em 2007 (ano de início do funcionamento do Conselho de Alagoas). Já o Conselho do estado do Pará ocupava a sede desde a sua criação, em 1996.

Pará e Ceará afirmam não compartilhar a sala, tendo, assim, um espaço exclusivo para seu funcionamento. Entretanto, durante a entrevista realizada junto ao Conselho do Ceará, verificou-se que o espaço também abrigava reuniões do Conselho Estadual da Mulher. Avalia-se positivamente a questão da exclusividade na utilização dos espaços, tendo em vista a realização qualificada das intervenções e organização do Conselho. No caso alagoano, a sala de reuniões é cedida e utilizada em outros períodos para outros fins. Todavia, o Conselho dispõe de uma sede que seria dividida com outra instituição, não sendo o espaço idealizado por eles – em que havia a sala para o presidente e a secretaria executiva.

O conselho do Ceará, que dispõe de sede própria, possui três salas. Todavia, observou-se que a sala de reuniões era incompatível com o número de conselheiros. Já no estado do Pará, a sala de reuniões utilizada pelo Conselho ficava dentro da estrutura física da Secretaria, onde podem ocorrer outras reuniões que não apenas do Conselho. Em Alagoas, o Conselho dispunha de três salas (espaço cedido pelo Executivo estadual), que seriam de caráter temporário.

Os conselheiros afirmaram não recorrer a outros espaços para o desenvolvimento de suas atividades. A partir da análise dos resultados quantitativos obtidos por meio desta pesquisa, constatou-se que o Conselho do Ceará contava com ambiente exclusivo para a realização de atendimentos e reuniões. Por outro lado, o Conselho do Pará, que dispunha de ambiente, ainda que não exclusivo, para o desenvolvimento de oficinas, capacitações ou assembleias – embora se tenha verificado que esse tipo de evento não vinha sendo realizado em decorrência de um processo recente de reorganização pelo qual vinham passando suas atividades. Esse Conselho só atenderia ao público nas reuniões ou na secretaria executiva em dias e horários comerciais. Quaisquer insumos ou equipamentos/estrutura necessários ao funcionamento do Conselho de Alagoas eram diretamente despachados pelo gabinete do governador, não ficando a cargo do corpo técnico do Conselho; não existem atendimentos ao cidadão comum nesse colegiado e os poucos visitantes

são atendidos na sala do presidente, da Secretaria Executiva. Algumas denúncias também seriam enviadas por correio eletrônico ou envelopes anônimos. Os funcionários do Conselho atenderiam o requerente, “filtrariam” a informação e delegariam a algum conselheiro, para dar encaminhamento à demanda. Como casos frequentes, mencionaram servidores com alguma imputação judicial, bem como líderes comunitários denunciando abusos policiais.

Em relação aos equipamentos dos quais dispõem os Conselhos, todos afirmaram possuir diversos itens, tais como computador, telefone, impressora e internet de uso exclusivo. Porém, os três Conselhos de Segurança Pública estudados afirmaram não possuir acesso a carro, indicando que isso poderia configurar empecilho ao pleno desenvolvimento das ações do Conselho, uma vez que impossibilitaria o deslocamento dos conselheiros, como nas situações de verificação de denúncias e demais visitas.

O Conselho do estado do Ceará possuía um acervo exclusivo de livros e legislação para pesquisa, enquanto o Conselho paraense ainda não dispunha de acervo semelhante.

O Conselho do estado do Pará registraria suas reuniões em livro-ata e as gravaria (com intuito de veiculação em sua página virtual e transmissão ao vivo). Sobre o funcionamento e as dinâmicas internas do Conselho do Ceará, foi identificado que este registra suas reuniões em livro-ata. No Pará, o Conselho contava com uma secretaria executiva formada por três pessoas, sendo duas com formação superior e uma de nível médio. Ademais, haveria um estagiário em informática. Em Alagoas, verificou-se que a secretaria executiva era formada por, aproximadamente, oito funcionários comissionados, sendo uma advogada. A secretaria executiva do Conselho do Ceará era formada por dois profissionais com curso superior completo.

Os mecanismos de registro dos encaminhamentos ou decisões tomadas pelo Conselho paraense eram, geralmente, por decretos, ofícios e e-mails. Também seriam utilizadas outras mídias, mas sempre com algum instrumento escrito. O acompanhamento dos encaminhamentos, no Conselho de Alagoas, se daria por controle dos prazos e envio de ofícios de cobrança, mas ainda seria muito rudimentar. Por isso, havia uma iniciativa de uso de software da secretaria para o controle. Os mecanismos de registro e acompanhamento dos encaminhamentos e/ou decisões tomadas pelo Conselho cearense seriam realizados pelos arquivamentos dos encaminhamentos, ofícios e processos. Assim, após um mês guardando um protocolo, procediam a uma verificação. Segundo relatos, a Secretaria de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública eram os órgãos mais acionados nos encaminhamentos do Conselho.

Os Conselhos do Pará e do Ceará informaram contar com um plano de ação redigido. Como atividades programadas, no Conselho paraense apresentou-se a criação de um patronato no sistema penal que seria motor de uma das comissões do Conselho. Como planejamentos estratégicos no Conselho alagoano, foi indicado que o Conselho possuía um plano, registrado em ata e elaborado na primeira sessão, com as metas propostas. Procuravam uma “interiorização” com reuniões e encontros

em comarcas mais distantes. Havia visitas marcadas de algumas comissões para a fiscalização em determinadas instituições; encontro com o presidente do Tribunal de Justiça sobre segurança individualizada de magistrados; realização de duas reuniões e dois eventos no interior do Estado. Não havia um sistema de monitoramento/avaliação. Mas procedia-se a análises das críticas recebidas em debates nas sessões.

O Conselho do Pará envia representantes para reuniões externas quando necessário, mas não realiza atendimento direto. E os deslocamentos seriam custeados pela Secretaria de Segurança Pública.

A assessoria de imprensa da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP) do Pará participaria das reuniões e asseguraria a divulgação das ações e dos resultados do Conselho em seu sítio eletrônico⁵⁶ e em eventos. De acordo com o indicado, esse Conselho utiliza-se mais da televisão e do jornal do que de outras mídias, como o rádio ou a internet (embora a secretaria faça uso desse último recurso com certa regularidade). Não havia uma estratégia formada de divulgação no Conselho alagoano, porém a própria mídia procurava o Conselho devido à ressonância de suas ações. Tampouco havia assessoria de comunicação, mas um endereço eletrônico para comunicações.

O Conselho do Pará mantinha parcerias ou relações institucionais com outras instâncias do Poder Público, como: Poder Executivo; Ministério Público; Assembléia Legislativa; Poder Judiciário; Comissão de Direitos Humanos. Com universidades, teria havido parcerias em nível de pesquisa. E, com a sociedade civil, Movimento de Negros, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), Sociedade Paraense de Direitos Humanos, Ordem dos Advogados do Brasil, representante dos trabalhadores da área de Segurança. Sobre a formação de redes no Conselho de Alagoas, os entrevistados declararam que as relações com outras entidades se daria unicamente pela participação destas na composição do Conselho – exceto pela sociedade civil, que seria convidada a participar das reuniões e/ou eventos pertinentes.

4.1.2.2. Financiamento e Orçamento

Tanto o Conselho do Ceará quanto o do Pará afirmaram possuir recursos financeiros para as despesas de custeio. No estado do Ceará, a quantia declarada era de R\$50 mil anuais. Já no estado do Pará, houve o registro de diferentes quantias nos últimos anos. Neste ano de 2012, o Conselho declarou ter recebido R\$50 mil para as despesas. Esse quadro evidencia maiores possibilidades de exercício da autonomia por parte dos referidos Conselhos.

O Conselho de Alagoas não contava com gestão de orçamento, conforme verificado por ocasião da visita da equipe de pesquisa, sendo esta de responsabilidade do gabinete do governador. O presidente afirmou que esse formato seria uma forma de proteção contra quaisquer possibilidades de desvios por interesses escusos. O próprio caráter “voluntarista” da participação dos conselheiros foi destacado não só como traço de lisura de seus componentes, mas também como definidor da imagem do Conselho.

⁵⁶ Para mais informações, acessar: <http://www.segup.pa.gov.br/?q=node/109>.

4.1.2.3. As Perspectivas dos Conselheiros

Os dados sistematizados nesta seção, sobre o perfil dos conselheiros, se restringem a 16 pessoas que devolveram os questionários individuais, sendo que 15 são do Conselho do Pará e uma do Ceará. Dessa forma, são limitadas as conclusões a que se podem chegar com a amostra alcançada. Ainda assim, é importante delinear, de forma sucinta, alguns dados objetivos, que se constroem não apenas a partir dos instrumentos de coleta de dados, mas também a partir das observações da equipe de pesquisa, ao longo de todas as etapas da metodologia aplicada.

Os dados evidenciam que a prática mais comum é a da indicação como método de escolha do conselheiro, no lugar do processo de eleição. É evidente a necessidade de se ponderar que os dados aqui apresentados refletirão praticamente apenas a experiência paraense.

Cabe ressaltar que alguns conselheiros justificaram a indicação por serem considerados “membros natos”, o que é garantido pelas legislações de alguns Conselhos. Esses membros são, em sua maioria, representantes de órgãos estatais.

A esse respeito, os representantes da presidência desse Conselho, quando entrevistados, confirmaram que o processo de inserção dos conselheiros se daria por indicação de cada instituição que o compõe. Ou seja, sua composição seria formada por membros originais (dirigentes dos órgãos) e por membros eleitos pelas próprias instituições, em cujas deliberações o CONESP não se insere, e acatados pelos conselheiros já instituídos. De acordo com informação obtida em entrevista, o chefe do Poder Executivo não teria influência sobre as escolhas dos conselheiros. Não haveria votação dentro do órgão, mas seus membros teriam a possibilidade de vetar – o que, entretanto, nunca ocorreu. Haveria a possibilidade de uma instituição originária “retirar” o conselheiro do cargo, o que também jamais teria ocorrido na prática.

Considerando a experiência do estado de Alagoas, visitado pela equipe de pesquisa, haveria uma possível confirmação dessa tendência, uma vez que, a partir das entrevistas realizadas com alguns conselheiros alagoanos, obteve-se conhecimento de que se encontram em situação análoga à daqueles que responderam ao questionário.

De acordo com os entrevistados no Conselho alagoano, este respondia a demandas que, antes, ficariam a cargo do chefe do Executivo. Por isso, ele escolheria, no mínimo, três conselheiros e definiria a participação de alguns sugeridos por algumas instituições dentro de um leque de três indicados⁵⁷.

A eleição/indicação dos conselheiros do Conselho do Ceará, conforme verificado durante a visita realizada, ocorria com a candidatura para votação aberta – entre os conselheiros, seguiria a eleição do vice-presidente e do primeiro-secretário do Conselho. O governo teria pouca ingerência nesse processo.

⁵⁷ Conforme previsto na lei que institui o colegiado: a eleição dos conselheiros ocorreria da seguinte forma: os órgãos indicam uma lista tríplice e o governador escolhe dentre os três quem ocupará o cargo (apenas alguns poucos teriam indicação direta, como o Ministério Público e a Assembleia Legislativa). São três indicações diretas do governador; um representante da Polícia Militar, um da Polícia Civil e um bombeiro; um representante da Secretaria de Defesa Social; um representante do Conselho Estadual de Direitos Humanos; um representante da OAB; um representante do Ministério Público; um do Judiciário; um da Defensoria Pública; um da Procuradoria do Estado e um representante da Assembleia Legislativa.

Os conselheiros de Segurança Pública, em sua maioria, não participaram da capacitação ou da formação como conselheiros. A predominância na existência de espaços de formação talvez decorra de uma pressuposição de níveis elevados de qualificação profissional e acadêmica dos conselheiros. No entanto, cabe reafirmar a importância da consolidação dos espaços de capacitação ou formação para a prática conselheirista, como forma privilegiada para a compreensão daquele espaço na busca pela efetivação dos direitos da população.

Entre os conselheiros que afirmaram ter sido capacitados (quatro), verifica-se que nenhuma das formações citadas por eles tinha como temática específica a atuação no Conselho. Verifica-se que nove conselheiros revelaram receber ajuda de custo por parte do Conselho.

Pondera-se, mais uma vez, que a maior parte das respostas advém de conselheiros de um mesmo Conselho, comprometendo a análise generalizada da realidade de todos os Conselhos existentes. Levando em conta esse dado, chama a atenção o fato de se constatar que nem todos os conselheiros, embora integrantes de um mesmo Conselho, recebam ajuda de custo. É possível apontar como hipótese para esse fato uma eventual falta de conhecimento a respeito dessa possibilidade de custeio de despesas.

Entre as possibilidades para a ajuda de custo, os conselheiros citaram: ajuda de custo para deslocamento em função das reuniões e diárias. Chamou a atenção o fato de nenhum conselheiro haver citado ajuda de custo para idas ao interior do estado.

No que se refere à frequência com que ocorrem as reuniões do Conselho, registra-se que o conselheiro do Ceará afirmou que as reuniões têm periodicidade mensal. Chamou a atenção, nas demais respostas, que versam sobre a experiência no estado do Pará, o fato de não terem sido homogêneas, ou seja, não há consenso absoluto em relação à periodicidade estabelecida para a realização das reuniões ordinárias desse Conselho. Nove conselheiros afirmaram que as reuniões ordinárias ocorrem quinzenalmente; dois conselheiros indicaram que a periodicidade das reuniões ordinárias é mensal; outros dois registraram que as reuniões ordinárias ocorrem a cada semana; por fim, mais dois conselheiros responderam que pode haver variações entre duas ou três reuniões ao mês. Registra-se que, conforme informação obtida junto à presidência desse Conselho, as reuniões ordinárias têm periodicidade quinzenal.

A maior parte dos conselheiros avalia como *boa* sua atuação no Conselho. Saltou aos olhos a diversidade de formas de compreensão do que seria uma boa avaliação. Enquanto alguns conselheiros avaliam positivamente sua atuação, tendo em vista o elevado número de reuniões de que participam, os demais a consideram boa, e não ótima, exatamente por não comparecerem a todas as reuniões marcadas pelo Conselho.

Estes últimos complementaram suas respostas com outros elementos que julgam compor uma boa atuação: 1) fomentar debates e defender interesses relevantes para a sociedade; 2) fazer mediação com o movimento social que representa; 3) elaborar pareceres; 4) discutir a política referente à segurança pública; e 5) propor ações que possam contribuir para a segurança pública.

Como a maior parte das respostas diz respeito ao Conselho do Pará, verificou-se, por meio delas e da visita a esse Conselho, que ele apresenta maior preocupação com uma discussão da estrutura política das instituições integrantes da política de segurança pública e com a política estadual em si. O mesmo não se verificou, por exemplo, durante a visita realizada ao Conselho do estado de Alagoas, que demonstrou maior atenção ao recebimento e à averiguação de denúncias referentes à segurança pública.

A respeito das demandas que chegam ao Conselho, destacam-se, entre as respostas oferecidas pelos conselheiros, as seguintes:

- Demandas por parte de defensores de direitos humanos, principalmente na área de segurança pública, denunciam as seguintes situações: luta por posse da terra, com vítimas; atendimento precário nas delegacias; abuso de poder por parte dos agentes públicos e casos de tortura policial; precarização do sistema penitenciário; violação dos direitos de crianças e adolescentes; atos de racismo, homofobia, violência de gênero (doméstica); e falta de equipamentos de segurança pública e de preparo do agente público;
- Pedido de posicionamentos sobre projetos de lei que tramitam na Assembleia Legislativa;
- Demandas provenientes dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública e da sociedade em geral;
- Prevenção e repressão à violência e à criminalidade em geral;
- Pressões midiáticas, entre outras.

Registra-se que grande parte dos conselheiros compreende que as demandas recebidas pelo Conselho apresentam interface com a temática dos direitos humanos. Questões como violações no sistema penitenciário, precário funcionamento das delegacias e violência policial, além da violência urbana como um todo, configuram-se como demandas recorrentes com essa interface, a qual foi indicada pelos conselheiros em suas respostas.

Verificou-se, ainda, que alguns conselheiros citaram violações de direitos civis básicos, ou ainda a questão das opressões a “minorias” como demandas recorrentes no Conselho de Segurança Pública. Nesse sentido, denota-se a possibilidade de haver interlocução desses Conselhos com instâncias de direitos humanos. Vale salientar que, na visita a Alagoas, o debate principal de que participamos e a principal demanda do Conselho têm a ver com a fiscalização das instituições de segurança pública, seja administrativamente (sua forma de funcionamento), seja politicamente. O principal desafio era a questão do sistema penitenciário.

4.1.3. Perfil dos Conselheiros de Segurança Pública

Na visita ao Conselho de Alagoas, por exemplo, embora não tenha retornado com os questionários anteriormente enviados, a equipe de pesquisa presenciou uma reunião com 14 (catorze) membros, em que apenas um era mulher. Isso ilustra a predominância

da atuação de homens nos conselhos de Segurança Pública. No caso dos conselheiros que responderam à pesquisa, 68% são do sexo masculino. No caso do Ceará, não é possível esboçar qualquer tipo de reflexão comparativa, mas é interessante observar que o único conselheiro que respondeu a esta pesquisa era do sexo feminino.

No tocante à idade dos conselheiros que responderam à pesquisa, 62,5% tinham acima de 45 anos – e, destes, a maior parte estava na faixa de 51 a 55. Não se identificou nenhum conselheiro mais jovem entre o grupo estudado.

Sobre o nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados, a maioria informou ter nível superior (85%), e um número significativo possuía mestrado (13%). O único conselheiro de nível médio representa a sociedade civil.

A maior parte dos conselheiros que responderam aos questionários se declarou parda. Vale ressaltar, ainda, que as duas pessoas que se declararam negras também indicaram o nível mais baixo de escolaridade levantado – ensino médio completo. Esse dado pode estar relacionado aos indicadores do nível de desigualdade racial no acesso ao ensino superior. Quanto à religião, o número de cristãos era mais expressivo, sendo basicamente católicos.

No que se refere à profissão dos conselheiros que responderam ao questionário, a maioria representava a área militar ou setores da segurança, além de predominar a formação no campo jurídico.

É importante enfatizar que um perfil identificado dos conselheiros de segurança pública estaria relacionado aos órgãos policiais e, também, ao Poder Judiciário. Essa análise é reforçada pela identificação dos componentes do Conselho de Alagoas. O Conselho era, majoritariamente, composto por representantes do poder público, sendo grande parte indicada por instituições de segurança pública. A única representação da sociedade civil seria a Ordem dos Advogados do Brasil. Vale ressaltar a observação de que, no Conselho do Pará, havia representação da sociedade civil e até mesmo de movimentos sociais. Sobre o Conselho do Ceará, foi possível obter a informação, por ocasião da visita, de que, em 2009, teria havido um pedido de uma universidade para a ampliação do corpo representativo – teriam assento como sociedade civil somente a Igreja Católica, a OAB e a Associação de Prefeitos.

No que se refere à ocupação principal e ao vínculo empregatício dos conselheiros, a maioria declarou ser estatutária, ou seja, funcionários públicos atuantes em diferentes órgãos dos estados. Nesse conselho, não aparece nenhum cargo comissionado. Todavia, no Conselho do estado de Alagoas, haveria indicação, em vários casos, por parte do Poder Executivo, de pessoas que compunham o Conselho.

Mais de 50% dos conselheiros que responderam ao questionário são representantes do segmento público. Nesse sentido, ao se indagar à qual categoria o conselheiro pertenceria, dois representantes da OAB se declararam representantes da sociedade civil. Os outros representantes da sociedade civil pertencem ao Movimento Negro, ao CDECA e à Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos.

Indagados sobre a experiência de participação em funções de representação e atuação política e social anterior à entrada no Conselho de Segurança Pública, os entrevistados declararam, em sua maioria, já ter integrado outros conselhos. Entre os 16 conselheiros que responderam ao instrumento, dois afirmaram não ter tido nenhuma experiência e um não respondeu. Entre os que responderam, 52 respostas foram dadas por esses 13 conselheiros – pois cada um poderia dar mais de uma. Vale notar que existiria uma grande participação dos conselheiros na vida partidária e, principalmente, no cenário do Legislativo (Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa).

Grande parte dos conselheiros de Segurança Pública, entre os que responderam à pesquisa, afirmaram ter atuação parlamentar ou político-partidária. Identificou-se, ainda, a presença de setores acadêmicos.

No item específico, os conselheiros em questão declararam participar de outro conselho. Os conselhos citados foram: de Segurança Pública, em mandato anterior; de Direitos Humanos; de assistência social; de igualdade racial; e de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Quanto ao tempo de mandato como conselheiro, alguns já atuavam por mais de um mandato. No entanto, a maioria declarou que havia muito tempo não participava.

4.2. ANÁLISES QUALITATIVAS

A partir dos dados apresentados na seção anterior – bem como do marco teórico sistematizado na Seção III deste artigo, como referências que norteiam a observação da realidade mapeada –, é possível desenvolver uma análise qualificada tanto dos modelos formais de participação e controle social quanto dos formatos específicos dos conselhos identificados. Ao final, o resultado desta análise se torna instrumento fundamental para a reflexão sobre a democratização da gestão pública e os desafios de sua efetividade e ampliação.

Para além de informações objetivamente coletadas, a análise desenvolvida a seguir se baseia, adicionalmente, nas falas e nos relatos dos atores envolvidos nos espaços de Conselhos de Segurança Pública: nomeadamente, os conselheiros propriamente ditos, os presidentes dos conselhos e os gestores estaduais de Segurança Pública.

4.2.1. Percepções Locais dos Atores Sociais que Compõem os Conselhos de Segurança Pública

Nesta seção, serão apresentados discursos, observações e associações identificadas nas falas de atores políticos e sociais entrevistados ao longo da pesquisa. Para tanto, as experiências descritas seguem, em sua exposição textual, uma direção que aborda tanto a entrevista semiestruturada com os presidentes dos conselhos quanto, em certos casos, a dinâmica com os conselheiros em reunião ordinária previamente marcada.

No que tange à entrevista, os elementos centrais investigados envolveram de informações de cunho técnico-administrativo a interrogações abertas sobre posições políticas, visões de mundo, *ethos* institucionais e idiosincrasias que pudessem, a longo

termo, ser analisadas no contexto de um diagnóstico desses espaços políticos. Assim, foram objetos da investigação: se os conselhos utilizavam registros em livro-ata; se havia regimento ou lei específica; planos de ação; quais procedimentos norteavam os processos eleitorais dentro dos órgãos; que instituições eram privilegiadas; qual era o grau de injunção ou de demanda aos colegiados e de onde provinha; a frequência das reuniões; o atendimento ao público; o acompanhamento continuado das ações; os processos de qualificação e capacitação dos conselheiros; as agendas de lutas; as críticas e sugestões; as relações institucionais e redes estabelecidas, entre outros.

Já a dinâmica em grupo com os conselheiros consistia em precisar valores, ideias em disputa, fases de amadurecimento político, influências, protagonismos, conformismos, limitações e avanços, *modi operandi* particulares. Por intermédio de questões abertas lançadas ao grupo, a equipe de pesquisa teve por objetivo colher elementos qualitativos, dificilmente auferidos com métodos fechados e individualizados. As perguntas feitas versaram sobre: a concepção de Segurança Pública; a percepção das intervenções mais simbólicas e que mereciam ser destacadas; a relação do Conselho com outras instituições/colegiado; as sugestões ao Ministério da Justiça e ao CONASP.

A exposição a seguir traz as percepções dos atores ouvidos em cada unidade federativa que conta com um Conselho de Segurança Pública.

4.2.1.1. Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará

O Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará é conhecido na região e em nível nacional como colegiado-referência em estrutura e organização nos marcos de um conselho democrático de direito. Seu presidente foi entrevistado juntamente com o secretário-executivo – um coronel da reserva da Polícia Militar que participa do conselho desde a sua instituição, há aproximadamente 15 anos, e que constitui figura importante na narrativa de seu desenvolvimento. Como em outros estados, a figura do secretário-executivo se apresenta como central à organicidade desses fóruns políticos.

Assim, na entrevista com o presidente do conselho (que fora vice em outro período), foram narrados os avanços conquistados pelas diversas gestões e a transparência necessária a seu funcionamento, definindo-o como um conselho eclético e paritário, com discussões “acaloradas”.

Sobre a constituição do conselho, basicamente, o secretário-executivo explicitou que o colegiado nascera em 1996, através da criação do sistema de Segurança Pública, cujo órgão máximo deliberativo/consultivo seria o colegiado. Os entrevistados indicaram que o conselho surgiu após o incidente de Eldorado dos Carajás⁵⁸ – de onde teria nascido a necessidade de sua criação. Em referência a esse episódio de violação de direitos humanos de militantes perpetrados por forças policiais, cuja repercussão alcançou cenários internacionais, conforme já indicado, o presidente do conselho indicou que “Eldorado dificilmente se repetirá”.

⁵⁸ Esse colegiado é “filho dos horrores” ocorridos em Eldorado dos Carajás, onde a Polícia Militar paraense perpetrou um massacre contra trabalhadores rurais do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – episódio que adquiriu ressonância internacional, com a proposição de denúncia do Estado Brasileiro ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. V. “Massacre de Eldorado dos Carajás completa 15 anos sem nenhum preso”, de José Henrique Lopes. Publicado por R7 Notícias, em 17/04/2011. Acesso em junho de 2012. Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/massacre-de-sem-terra-no-para-completa-15-anos-sem-ninguem-preso-20110417.html>

Segundo os entrevistados, nos 16 anos de existência do conselho no Pará, não teria havido qualquer período de estagnação. Em 2011, a lei de regulamentação teria sido alterada para receber o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas não teria contemplado a Defensoria. Assim mesmo, a inclusão do Judiciário e do Ministério Público no conselho foi destacada pela importância para seu fortalecimento.

Interrogados sobre as intervenções mais emblemáticas do conselho foi mencionado o caso da adolescente presa em uma cela com 20 homens no interior do Pará, acompanhado pelo conselho⁵⁹. Haveria também atuação junto às áreas do interior do estado, com a produção de relatórios de todas as intervenções.

Para os entrevistados, Segurança Pública não se faria com intervenção militar, mas sim seria integrada com as demais secretarias de estado e a população. Não existiria mais a perspectiva do isolamento, todas as investidas seriam plurais e associadas, por exemplo, a políticas de urbanismo e iluminação pública, meio ambiente e saúde mental (acolhimento de usuários de drogas). Neste ponto, o presidente entrevistado fez alusão à diminuição das taxas de homicídio, roubo e latrocínio no estado desde o início dessa gestão integrada. Segundo explica, para que uma licença na área ambiental seja deferida, a Secretaria de Segurança Pública deve ser acionada para medir os impactos sobre a população da referida região, como seria o caso da Usina de Belo Monte.

Segundo o discurso do secretário-executivo, a intervenção policial seria apenas coadjuvante na política de Segurança Pública. A integração se daria desde o planejamento, sendo este mutável de acordo com os eventos que se sucedem. O entrevistado aludiu ao planejamento não como algo formal, mas corriqueiro e feito por pessoas interessadas na temática e que se sentiriam participantes.

Sobre as dinâmicas de funcionamento do conselho, o presidente aludiu às dificuldades dos conselheiros em administrar suas atividades – para além da atuação no conselho –, o que obstaria “maior dedicação” à prática conselhistas. Por outro lado, foram mencionadas as tentativas de inserção do conselho em diversas atividades externas, como, por exemplo, no escritório da ONU que seria criado no Pará, para o qual foi indicada a participação de uma conselheira.

Indagado acerca de suas percepções sobre o espaço social ocupado pelo conselho, o presidente afirmou que pensar a Segurança Pública sem o conselho é extremamente difícil, pois este teria a potencialidade de articular diversas políticas públicas com a política de segurança. Exemplificou sua fala com um programa estadual, o PRÓPAZ, que coordenaria toda a política pública do Estado, principalmente nas “áreas vulneráveis” de forma integrada. O “PRÓPAZ” atua tanto na Universidade Federal do Pará (UFPA) quanto na Universidade Federal Rural com o auxílio de Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, entre outros. O conselho acompanharia o andamento das políticas, com sugestões e questionamentos.

⁵⁹ Esse caso teve repercussão em todo o País, em 2007. Trata-se de uma estudante de 15 anos que foi presa – acusada de furto – numa delegacia do município de Abaetetuba, por cerca de um mês, em uma cela com 20 homens – por não haver carceragem feminina na região. V. “Adolescente fica presa em cela com 20 homens por um mês”, publicado em 19/11/07, por G1, Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,MUL185679-5598,00.html>.

De acordo com o entrevistado, haveria interesse em descentralizar/regionalizar as reuniões para abranger áreas interioranas. No mesmo sentido, o CONESP estaria fomentando a criação de conselhos municipais para difundir o controle social sobre a política. Controle social e auxílio à política de Segurança Pública seriam as “pedras de toque” – segundo o presidente – da atuação do órgão.

Sobre a composição do conselho, é importante observar a fala de seu presidente, indicando-o como “paritário”, apesar de, segundo seus cálculos, haver prevalência de atores da sociedade civil.

Sobre a formação/qualificação dos conselheiros, assim como ocorre nos demais colegiados observados, no Pará também não existia nenhuma metodologia ou agenda de capacitação. A secretaria ofereceria alguns cursos sobre temas específicos, como ‘polícia comunitária’, entre outros, mas os conselheiros não disporiam de tempo para esse aprimoramento. O conselho tampouco teria realizado capacitações externas com usuários, com a população em geral ou com instituições vinculadas. O caráter interventivo/pedagógico não apareceu como proposta institucional.

Assim mesmo, os entrevistados indicaram que já teria havido a substituição de conselheiro titular, como Polícia Militar, mas sempre por iniciativa das instituições originárias. Da sociedade civil, foi indicada a “troca” da ouvidoria, que não seria membro do conselho, mas participa das reuniões.

A prática de monitoramento/avaliação ainda é um ponto não concretizado, sem caráter fático – o que se verá na realidade quase absoluta dos colegiados tanto de Segurança Pública quanto de Direitos Humanos. E a prestação de contas do conselho seria feita por intermédio de relatórios para a SEGUP com os gastos realizados – todavia, o conselho não geria seu orçamento.

Um ponto central investigado se refere ao acompanhamento a partir das deliberações do conselho: seriam estas acatadas pelos governos? Nesse caso, a ausência de mecanismos de monitoramento traz dificuldades ao caso paraense. Assim mesmo, segundo os entrevistados, os conselheiros cobravam esse retorno.

A relação com o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) em sua nova fase pós 1ª CONSEG, foi aguardada com otimismo e ansiedade pelo Conselho Estadual, sobretudo considerando sua eclética constituição de membros eleitos, da sociedade civil e trabalhadores da segurança pública, além de Gestores de Segurança Pública indicados pelo Ministério da Justiça, numa composição paritária muito semelhante a adotada pelo Pará, desde 1996. Esse avanço permitiu a presunção pelos entrevistados de uma maior valorização e intercâmbio com os Conselhos Estaduais, para discussão e formulação de uma autêntica Política Nacional de Segurança Pública, aplicável indistintamente de norte a sul do Brasil, o que até agora ainda não ocorreu.

Indagando o Secretário Executivo do CONSEP/PA, este informou ter percebido por ocasião se uma exposição no CONASP, o desconhecimento dos Conselheiros sobre a existência e trabalho dos Conselhos Regionais e Estaduais de Segurança Pública, além de uma tênue sinalização sobre a construção e instituição do Sistema Nacional de Segurança

Pública, e ainda, uma leve tendência corporativa na defesa e interesses das entidades que representam. Também destacou que se esperava um novo CONASP – órgão máximo deliberativo nacional do Sistema Nacional de Segurança Pública, a ser presidido pelo Ministro da Justiça, com missão institucional de decidir sobre as políticas e medidas relevantes de Segurança Pública no âmbito do território brasileiro. Foi citado também a esperança de um diálogo maior no futuro, com os Conselhos Estaduais de Segurança Pública e com os Conselhos Municipais (3), firmando-se uma verdadeira integração. Ainda os entrevistados, fizeram referência a atuação do Gabinete de Gestão Integrada do Pará – GGIE/PA, criado no Pará em 2010⁶⁰ que, por integrar uma política nacional tem interlocução monitoramento e apoio da SENASP.

Por fim, questionados sobre eventuais apontamentos e proposições para o aprimoramento da política de Segurança Pública no estado, indicaram:

- Integração das políticas públicas com a política de Segurança Pública, no modelo do PRÓPAZ;
- Serviços de inteligência;
- Operações (intervenção na área de segurança);
- Mediação e acompanhamento das políticas (o que faltaria ao Governo Federal);
- Investimento na área de tecnologia;
- Prevenção com políticas públicas;
- Combate à droga e ao tráfico (o que se refletiria na incidência de homicídio e de roubo);
- Perseguição à impunidade – responsabilização que geraria um comportamento positivo;
- Melhora nas condições prisionais e fechamento efetivo de carceragens;
- Gestão por resultados, com a criação de indicadores e metas (diminuição de latrocínio, roubos, assaltos etc. - Adoção do Método Bre);
- Reinserção social de presos: “diminuir a porta de entrada e alargar a porta de saída”.

4.2.1.2. Conselho Estadual de Segurança Pública de Alagoas

As reuniões do Conselho de Segurança Pública de Alagoas eram realizadas no centro da cidade da Capital Maceió, em um prédio em frente ao da Secretaria de Direitos Humanos⁶¹.

Nesse espaço, a equipe de pesquisa pôde observar um grupo de perfil

60 Criado no Pará através do Decreto nº 2.246, de 19 de abril de 2010, com o objetivo de “identificar os principais focos de violência e criminalidade no Estado, propor ações conjuntas, além de planejar e coordenar a atuação de seus integrantes, diretamente ou de forma delegada”. V. <http://www.segup.pa.gov.br/?q=node/88>.

61 O Conselho de Alagoas realiza suas reuniões onde outrora se localizava o quilombo de Palmares, locus de resistência e de cultura negra por mais de três séculos. A política “circular” refere-se ao endogenismo que a política de Segurança Pública consolida.

predominantemente branco. Não se observou a presença de nenhum negro ou de outra etnia; apenas um pardo. Com a presença usual de jornalistas e pessoal da imprensa local⁶² (rádio e jornais impressos), a reunião presenciada teria como pontos de pauta a articulação dos conselheiros, pauta dos bombeiros, rebelião no sistema carcerário, entre outros. O primeiro ponto de pauta – sigiloso – seria com um representante da Vara de Execuções Penais, acerca das condições do sistema prisional⁶³.

Diante desse cenário, não foi possível realizar a dinâmica planejada com os integrantes do conselho. Assim, a equipe de pesquisa acompanhou o momento aberto da reunião recolhendo registros audiovisuais e, quando possível, captando breves falas de conselheiros. A primeira parte da reunião, contudo, foi reservada aos conselheiros.

Alguns jornalistas demonstraram desconhecimento sobre as atribuições do conselho, mas todos foram unânimes sobre o vulto social que tem alcançado e que matérias relacionadas a decisões do conselho são constantes na mídia local. A imprensa encontrava-se presente nessa sessão do conselho para cobrir sua decisão sobre o pedido de proteção especial requerido por um advogado que sofreu um atentado.

No segundo momento aberto da reunião, a equipe de pesquisa pôde acompanhar algumas das deliberações realizadas – como o deferimento do pedido de proteção ao advogado citado, bem como o indeferimento a um político do interior, por falta de comprovação do risco. Petições e deliberações sobre proteção individual são de decisão inteiramente do conselho. Durante essa experiência de observação, foi possível visualizar algumas concepções, valores e posturas dos conselheiros. Não foram notadas grandes disparidades de concepções, que, mesmo com heterogeneidade, não se mostraram antagônicas naquele espaço de tempo observado. O conselho tomou posições durante a sessão acompanhada que demonstraram sua capacidade de se manter coeso e unívoco na maior parte das questões.

Durante o intervalo e ao final da reunião, os pesquisadores puderam realizar breves entrevistas individuais com alguns conselheiros – embora houvesse resistência⁶⁴ por parte de alguns, outros se mostraram solícitos.

Um representante entrevistado atribuiu ao conselho grande importância, valorizando suas ações. Em sua fala, indicou não questionar a participação de outros atores sociais no conselho: “A sociedade é bem representada com as instituições que ali estão” – não haveria necessidade de participações contínuas de outros setores da sociedade, apenas de forma pontual ou interina. Além disso, o entrevistado indicou que não haveria interlocução desse conselho estadual com instâncias federais e municipais, o que incluiria o Ministério da Justiça. Outro representante, por sua vez, declarou que a existência do conselho é extremamente profícua, pois fortalece as instituições que o

62 Posteriormente, verificou-se que a presença da imprensa influencia muitas conduções do conselho e posturas dos conselheiros.

63 De acordo com a fala de um representante da Secretaria de Administração Penitenciária de Alagoas acerca de possíveis soluções para os problemas estruturais verificados nas unidades por fiscalização-surpresa do conselho, as denúncias iam de total precarização da estrutura, superlotação, falta de atendimento médico, odontológico, psicossocial e jurídico, até denúncias de violação de outras ordens e má qualidade da alimentação fornecida aos presos. A solução apresentada seria terceirizar o preparo de refeições aos presos a empresas privadas, o que sanaria as ineficiências verificadas na administração pública e na inabilidade dos agentes de segurança na execução dessa tarefa. Entretanto, mais que isso, as prisões do Estado passariam à administração conjunta com empresas (seguindo as experiências de Sergipe), embora não tenha ficado claro quem ficaria a cargo de quê e quais seriam as metas de tal instituição híbrida, mas, pelos discursos, não há indícios de que essa realidade tarde.

64 Por exemplo, um conselheiro se mostrou bastante receoso, dizendo que devia consultar o presidente para dar qualquer declaração.

compõem e supera questões *intra* órgãos. Ainda de acordo com ele, o conselho seria extremamente representativo da sociedade: para ele, a OAB e a Defensoria Pública seriam entidades da sociedade civil – e os movimentos sociais seriam chamados quando algum fato os envolvesse. O entrevistado elogiou as ações/deliberações do conselho, mas apontou a falta de interlocução com outras instituições como universidades, outros conselhos, acrescentando que seria interessante haver um diálogo mais amplo. O entrevistado avaliou bem a gestão do conselho e ressaltou as reverberações positivas para a Polícia Militar do estado.

Durante os debates observados, percebeu-se uma preocupação com a “otimização” da máquina pública, qualificação do trabalho dos servidores e enxugamento de setores considerados ineficientes ou ineficazes. O conselho, de acordo com os entrevistados, gozaria de destacado prestígio social. A maioria dos conselheiros indicou a relevância e o vulto que as articulações deliberadas vinham atingindo no desenvolvimento da política pública.

Em entrevista com o presidente do conselho, foi indicado que o conselho permitiria ao governador “escapar” de determinadas injunções políticas, como práticas de compadrio, troca de favores, barganhas ou coerções políticas – no sentido de representar uma instância de controle de práticas arbitrárias historicamente associadas aos cenários políticos. O Conselho de Segurança Pública de Alagoas teria relação direta com o gabinete do governador, inclusive por determinação legal.

Em sua origem, o conselho teria resultado da iniciativa de um ex-governador – o que levou o presidente entrevistado a indicar que os conselhos de Segurança Pública, para existirem, dependeriam da voluntariedade do chefe do Executivo estadual. Segundo relata, o atual conselho teria sido uma iniciativa inspirada pelo Gabinete de Gestão Integrada. Na época, já havia um conselho formado, mas com outras funções. De acordo com o presidente do conselho, em estados menores e menos povoados, a maioria das iniciativas jurídicas e legislativas passaria pela participação mais decisiva do governador. Seu poder seria mais intenso fora do centro.

De acordo com os entrevistados, o conselho respondia a demandas que, antes, ficavam a cargo do chefe do Executivo. Por isso, este escolhia, no mínimo, três conselheiros e definia a participação de alguns conselheiros sugeridos por algumas instituições dentro de um leque de três indicados⁶⁵.

A força do conselho, segundo seu presidente, residiria na ilibada imagem construída como instância representativa. Práticas punitivas e austeras corroborariam muito com a aparência social gerada. Por isso, a afirmação tão incisiva do presidente sobre a importância da imprensa. Relatou-se que uma das características que fortaleciam o conselho era sua atribuição punitiva e a respectiva repercussão. O conselho se tornaria o exemplo da moralidade necessária à efetivação de práticas justas e impactantes em Alagoas, e a preocupação dos membros com a manutenção desse modelo era perceptível.

65 Conforme previsto na lei que institui o colegiado: a eleição dos conselheiros ocorreria da seguinte maneira: os órgãos indicam uma lista tríplice e o governador escolhe dentre os três quem ocupará o cargo (apenas alguns poucos teriam indicação direta, como o Ministério Público e a Assembléia Legislativa). São três indicações diretas do governador; um representante da Polícia Militar, um da Polícia Civil e um bombeiro; um representante da Secretaria de Defesa Social; um representante do Conselho Estadual de Direitos Humanos; um representante da OAB; um representante do Ministério Público; um do Judiciário; um da Defensoria Pública; um da Procuradoria do Estado e um representante da Assembléia Legislativa.

Como revelam os entrevistados, o conselho deveria ter um corpo maior para influenciar nas deliberações políticas.

Nesse contexto, o presidente tinha legitimidade diante dos demais conselheiros, e seu mandato foi bastante elogiado por alguns membros.

Foram unânimes ao considerarem a sociedade plenamente representada pelas instituições que ali ocupavam assento. Por nenhum dos conselheiros foi lembrada a questão dos movimentos sociais (que não foram sequer mencionados).

Segundo apontado pelos entrevistados, nunca teria havido um processo de capacitação dos conselheiros, nem a oferta de qualificação para o público externo, com a indicação de causas como falta de estrutura física ou condições de outras naturezas não especificadas.

As relações com o CONASP seriam pontuais: o presidente foi convidado em fevereiro de 2012 pela entidade a fornecer informações sobre o funcionamento do conselho de Alagoas. Este considera a visita realizada muito positiva, embora alegue terem sido questionados sobre a ausência de integrantes da sociedade civil no conselho.

Quanto à relação com outros conselhos de Segurança Pública ou de outras políticas, dentro e fora de Alagoas, segue-se o mesmo formato: não havia nenhum tipo de ação/relação conjunta e coordenada. Na percepção do presidente, não havia nenhum tipo de integração entre o CONASP e os conselhos – sequer se conhecia a existência de todos.

O mesmo ocorreria em relação aos colegiados municipais. Seriam poucos os conselhos municipais existentes em Alagoas e o contato com eles também seria limitado.

Como sugestões coletadas, destacam-se:

- A importância de que cada estado tenha um conselho ou órgão similar para qualificar as políticas públicas. Entretanto, seria difícil criar um padrão nacional de conselhos, pois cada estado tem uma especificidade.
- A relevância de os conselhos estaduais participarem mais ativamente do CONASP; a necessidade de haver fóruns nacionais e de se instituírem metas gerais, como seria o caso dos conselhos de política fazendária;
- A instituição de uma espécie de “CONASP” formado pelos conselhos estaduais, visando criar uma padronização saudável nas ações e nos procedimentos.

4.2.1.3. Conselho Estadual de Segurança Pública do Ceará

Durante a visita da equipe de pesquisa ao estado do Ceará, o Conselho de Segurança Pública estava empossando seu novo presidente, na Assembleia Legislativa. Tratava-se de um Defensor Público – tal como sua antecessora.

A ex-presidente informou sobre algumas experiências de seu mandato e sobre a trajetória do conselho. Este foi criado em 1993, mas somente tornou-se ativo em 2007, por pressões da Arquidiocese cearense e do Ministério Público junto ao governo do estado. Falou sobre alguns mandatos anteriores – tecendo críticas a essas gestões.

Em decorrência do contexto observado, a equipe de pesquisa optou por realizar breves entrevistas individuais.

Um conselheiro entrevistado declarou ter uma visão positiva sobre o conselho. Questionado, contextualizou a efetivação com a pressão da Igreja católica sobre o governo, frente ao aumento da violência no estado. Também fez referência à mediação do conselho com relação a alguns conflitos violentos no interior do estado e a como a atuação do conselho teria sido bem-sucedida em sua resolução. Ressalta-se que, posteriormente, outros atores entrevistados apontaram tensão recorrente no interior do estado, aludindo a casos de violação envolvendo desde exploração sexual infantil e violência doméstica até a ação de grupos de extermínio, destacando como os mecanismos de mediação democrática nesses cenários eram frágeis.

O representante entrevistado não visualizava contato muito estreito entre o conselho e outras instituições em níveis federal e municipal. E lamentou a falta de participação dos movimentos sociais no conselho.

O discurso de posse do presidente teve início com uma narrativa sobre a trajetória da “segurança pública” nos últimos tempos, destacando suas debilidades, e os desafios à democracia enfrentados nesse setor. Declarou ter ampla visão acerca dos espaços do estado no que tange à segurança pública, não se restringindo a instituições policiais e penitenciárias, mas também a uma gama extensa de instituições (saúde, educação, acesso à justiça etc.). Apontou algumas iniciativas de planejamento da política de segurança pública com a sociedade civil como cogestora da política, como, por exemplo, projetos de prevenção da violência, entre outros. Salientou a importância da participação coletiva nas esferas decisórias.

Um conselheiro enfatizou questões como “superpopulação” carcerária – sendo também parte do conselho penitenciário – e remuneração adequada aos operadores de segurança pública.

Apontou-se que, nos últimos quatro anos de funcionamento do conselho, teria havido participação do secretário de segurança em dois eventos e também apoio à reformulação do sítio eletrônico. As principais tentativas de ação recorrente do conselho eram: sua afirmação e a divulgação junto à sociedade, com a criação de Conselhos Municipais de Segurança Pública para a difusão de mecanismos de controle social via colegiado, por demanda da sociedade civil.

O presidente do conselho não atuaria em dedicação exclusiva, acumulando suas funções na Defensoria Pública. Entretanto, não haveria acúmulo/isenção de horas de trabalho.

Quando da realização dos atendimentos, seria feito o encaminhamento necessário para órgãos e redes de apoio. Haveria divulgação sobre a atuação e a oferta

de atendimento do Conselho por meio do sítio eletrônico, de telefone e e-mail. A divulgação dos resultados das ações seguiria o mesmo procedimento. E-mail e redes sociais pela internet eram as formas mais usuais de comunicação entre o conselho e a sociedade. Não obstante, o colegiado não produzia relatórios de gestão e de atividades.

Foi apontado que os conselheiros não haviam passado por nenhum processo de capacitação, mas haveria uma agenda para a qualificação. Também se indicou – sem maiores especificações – a ocorrência de eventual capacitação para o público externo.

Não foram evidenciados processos de monitoramento e avaliação das intervenções do conselho.

Sobre possíveis contatos com o CONASP, declararam ter recebido a visita de representantes e ter sido convidados a uma reunião em Brasília. Além disso, afirmaram que enviavam e recebiam informativos, mas não teriam estabelecido uma relação orgânica com a esfera federal. Alegaram já ter buscado conexão e contato com conselhos estaduais de Segurança Pública, sempre em nível regional – à exceção do Pará –, mas não teriam tido êxito. O conselho teria estabelecido contato com conselhos municipais, mas não dispunha de informações sistematizadas a esse respeito.

Como sugestões para uma política de fortalecimento e apoio aos Conselhos Estaduais de Segurança Pública, indicaram:

- Maior aproximação entre a Secretaria de Segurança Pública e o Conselho;
- Aumento da intensidade de diálogo com os outros conselhos: o CONASP deveria fortalecer as ações dos conselhos, trabalhando para a maior interlocução entre eles;
- Ajuda na consolidação dos conselhos municipais.

4.3. SÍNTESE DOS RESULTADOS: OS PROCESSOS DE INSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

Como foi possível observar, de modo geral, as representações da sociedade civil nos conselhos de Segurança Pública devem ser problematizadas. Na composição dos conselhos, verificou-se a ausência dos movimentos sociais, de associações de usuários das políticas, organizações não governamentais, entidades civis, entre outros.

Adicionalmente, constatarem-se incertezas acerca da tipologia e da caracterização das instituições e entidades inseridas nesses cenários. Por vezes, OAB e Defensoria Pública – e até mesmo o Ministério Público – são identificados como pertencentes à sociedade civil. Em outros momentos, isso não fica claro e configura-se uma visão híbrida, pouco questionadora, sobre o lugar dessas instituições, os interesses que defendem e a autonomia de que dispõem. Destarte, alguns conselheiros percebem a sociedade civil plenamente representada em instituições como OAB, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, Procuradoria-Geral da União.

É sintomática a desvalorização de movimentos sociais nos conselhos de Segurança Pública. A despeito de os presidentes invocarem a necessidade de mudanças e a inserção dessas vozes no conselho, muitos conselheiros entrevistados estranharam o fato de serem questionados sobre a falta de participação popular, o que pode revelar uma percepção generalizada da “segurança pública” como objeto unicamente do poder público e de suas instituições diretas – em uma postura decisória vertical. Mais que isso, a postura dos entrevistados, de modo geral, revela pouca clareza sobre o que representa um *conselho*, em termos de instância de democratização da gestão pública e de controle social⁶⁶.

Além disso, o fato de a maioria dos Estados não ter conselhos de Segurança Pública⁶⁷ também é sintomático do isolamento que a temática recebe nos espaços públicos. Alguns estados, além dos aqui referidos, engendraram formas paralelas de conselhos/colegiados que tratam dessa pasta. Entretanto, alguns se caracterizam por estruturas diversas de uma concepção de “conselho gestor” ou “conselho de direitos”, consistindo em fóruns de governo.

Há uma percepção de segurança pública como responsabilidade apenas de um corpo “jurídico-policial” distribuído em seus mais diversos estratos (Defensoria, Promotoria...), ou seja, de um corpo técnico especializado e de uma política vertical-estratégica na administração das mediações de conflitos, sobre o reconhecimento dos crimes e da pronta aplicação/execução das penas. Essa lógica se reflete, inclusive, em outros segmentos – como, por exemplo, no campo acadêmico e produtor de conhecimento, que tendem a ser situados como área técnica social em uma escala hierarquicamente inferior aos setores da área jurídica ou policial das instâncias do estado.

Outro ponto comum aos conselhos pesquisados é a ausência de capacitação e mecanismos de qualificação dos conselheiros no que tange a temas relativos ao campo da política pública, controle e participação social. Verifica-se a percepção de que elas seriam eletivas ou mesmo desnecessárias. Igualmente, ações e mecanismos formais de monitoramento e avaliação das atividades dos conselhos são inexistentes, não apenas quanto a um “controle dentro do controle”, mas também no que se refere à instituição de ferramentas para a prestação de contas internas e externas. O mesmo ocorre quanto a um planejamento estratégico, para além de um desenho de intervenção inicial, com a reflexão tática a partir de mapeamentos sociais e de consultas públicas.

Observa-se que os conselhos conseguem manter um protocolo administrativo mínimo para execução interna, como produção de relatórios, registros das reuniões e planos de ação. Entretanto, há pouca profundidade em concepções, em teses atribuídas a espaços conselhistas: as devolutivas ao público, a publicização da atividade e a abertura participativa.

Os processos eletivos parecem vulneráveis às pressões do Poder Executivo – em alguns casos, com o crivo seletivo do próprio governador normativamente estabelecido –, dando origem a eventuais limites à autonomia e à pluralidade necessária ao pleno funcionamento dos colegiados.

⁶⁶ Em consonância com o marco teórico anteriormente descrito.

⁶⁷ Como já indicado, foram identificados sete conselhos estaduais de Segurança Pública em todo o Brasil.

Ademais, é generalizada a configuração da relação institucional de instâncias municipais, estaduais e federais. As redes *intra* e *inter* institucionais não são fomentadas ou empreendidas em iniciativas de vinculação ou propostas de ação conjuntas. Em contrapartida, esse ponto consiste na maior demanda e proposição apresentada pelos conselhos. Além disso, os presidentes e conselheiros percebem lacunas na própria relação com o CONASP, formulando demanda por agendas temáticas nacionais e conjuntas.

O mesmo se dá quanto a redes institucionais e entre demais conselhos no próprio cenário estadual. É significativa a falta de comunicação e interlocução de espaços construídos a partir de princípios de participação e controle da gestão pública.

Com efeito, o quesito “comunicação” também foi uma constante problematização. Todavia, é possível marcar que o uso sistemático de meios de comunicação restringe-se, em boa parte, às mídias virtuais – mormente pelos sítios das secretarias, redes sociais e correios eletrônicos. Televisão, rádio, jornais ou informativos impressos são pouco acessíveis ou alcançados – à exceção de Alagoas, em que o fluxo unilateral identificado depende do interesse da mídia nas ações do conselho. Uma hipótese seria a falta de assessoria de comunicação para os colegiados e também o fato de as mídias eletrônicas serem gratuitas, enquanto as demais dependem de um projeto de interlocução e de questões financeiras – e os orçamentos restritos não dariam conta disso.

Por fim, destaca-se, nestas considerações, a necessidade de formação de um debate mais aprofundado acerca da confusão dos papéis dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública identificados ao longo da pesquisa, conforme relatado em seção anterior⁶⁸.

5. SOBRE OS CONSELHOS ESTADUAIS DE DIREITOS HUMANOS

5.1. MAPEAMENTO DE CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS NAS UNIDADES FEDERATIVAS

O primeiro aspecto a ser considerado refere-se ao universo de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos existentes no Brasil. Das 27 unidades federativas, 19 possuem um conselho ativo nessa área⁶⁹. A maior concentração dos conselhos está na região nordeste, com oito estados (Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão e Bahia). Já a região com menor número de conselhos é a norte, com três (Amazonas, Acre e Pará). O quadro a seguir lista esse cenário:

⁶⁸ V. Patrício (2009).

⁶⁹ Conforme indicado, em vinte unidades da federação, foram instituídos CEDHs, sendo 19 ativos. São eles: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e São Paulo. Segundo consta, o CEDH de Mato Grosso, embora instituído e contando com instrumentos normativos diversos (de 1987, 1996, 2002, 2009 e 2011), no momento desta pesquisa encontrava-se inativo.

| UF | AC | AL | AP | AM | BA | CE | DF |
|---|---|--|---------------------|---|---|--|--|
| Natureza do Conselho | Deliberativa | Investigativa e propositiva | n/c | Consultiva e fiscalizadora, de deliberação coletiva | Consultiva e fiscalizadora Consultiva | | Fiscalizadora |
| Composição do Conselho | 16 titulares e 16 suplentes (paritário) | 14 membros titulares e respectivos suplentes | n/c | A lei prevê 15 membros, mas o Conselho registrou, atualmente, 20 membros titulares e 20 suplentes. | 17 titulares e 17 suplentes | 29, entre estes 14 são suplentes | 32 (paritário) |
| Escolha da presidência/ vice-presidência | Escolhido, mediante votação, dentre os membros do Conselho | Presidente e vice-presidente eleitos através de voto secreto. Atualmente é um membro da sociedade civil. | n/c | Nomeado pelo governador do estado, por indicação do secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Atualmente, é um membro da sociedade civil. | Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos | Atualmente é a secretária da Justiça e Cidadania | Exercida alternadamente por um representante do Poder Público e por um representante da sociedade civil. Atualmente é um representante da sociedade civil. |
| Órgão ou estrutura a qual se vincula o Conselho | Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos | Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania | n/c | Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos | Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. | Secretaria da Justiça e Cidadania | Goza de plena e absoluta independência funcional, mas vincula-se à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania |
| Lei, regimento e data de publicação da lei | Decreto nº 2.848, de 4 de novembro de 2011, e Decreto nº 2.999, de 13 de dezembro de 2011 | Lei nº 5.974, de 9 de dezembro de 1997 | n/c | Decreto nº 17.855, de 28 de maio de 1997, Decreto nº 19.491, de 7 de dezembro de 1998, e Decreto nº 23.481, de 18 de junho de 2003 | Lei nº 4.697, de 15 de julho de 1987, Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991, Lei nº 6.699, de 16 de dezembro de 1994, Decreto nº 11.111, de 27 de junho de 2008, e Lei nº 12.054, de 7 de janeiro de 2011 | Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997, Lei nº 13.093, de 8 de janeiro de 2001, e Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 | Lei nº 1.175, de 29 de julho de 1996, Lei nº 3.797, de 6 de fevereiro de 2006, e Decreto nº 26.833, de 19 de maio de 2006 |
| Nome do Conselho | Conselho Estadual dos Direitos Humanos e da Cidadania | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH) | Não possui Conselho | Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CEDDPH) | Conselho Estadual de Proteção aos Direitos Humanos | Conselho de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) | Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (CDPDDH) |

Quadro 02 - Conselhos de Direitos Humanos por Estado

No intuito de tornar clara a compreensão do universo encontrado, desenvolve-se, a seguir, a exposição das informações coletadas no âmbito desta pesquisa, que compõem as características de cada experiência em curso, bem como as localidades que não dispõem de conselho.

Inicialmente, apresentam-se as características institucionais dos conselhos pesquisados, especialmente no que tange a seus marcos legais disponíveis.

Em seguida, trazem-se informações sobre as unidades federativas onde não se identificou a existência de conselhos, com a indicação dos motivos para essa ausência, nos casos em que tal informação foi formulada pelas instâncias governamentais. Na seção seguinte, apresentam-se dados sobre as estruturas e o funcionamento de cada experiência estudada, para melhor compreensão da dinâmica das atividades dos conselhos em funcionamento no país. Por fim, na terceira seção, delineiam-se os perfis dos conselheiros, a partir de elementos gerais do conjunto dos estados visitados. O objetivo consiste em revelar algumas das características centrais desse grupo, permitindo ao leitor a percepção mais aprofundada com o segmento em questão.

5.1.1. Institucionalidade dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos (CEDH)

Quanto a estes, apresentam-se os princípios e as orientações em que se apoiam legalmente. Em tese, esses conselhos deveriam ter como referência os princípios e as normas federais que regulam a atuação do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Este, entretanto, ainda tramita como projeto de lei no Congresso Nacional⁷⁰. Portanto, desde já, é possível apontar a ausência de diretrizes nacionais que orientem a conformação de conselhos nas esferas estaduais.

O quadro a seguir sistematiza a situação atual dos conselhos estaduais de direitos humanos:

⁷⁰ Há 18 anos, o PL nº 4.715/1994 visa transformar o atual Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) em CNDH.

Quadro 3: A institucionalidade de CEDHs nas 27 Unidades da Federação

| UF | Nome Conselho | Lei, regimento e data de publicação da lei | Órgão ou estrutura a qual se vincula o Conselho |
|----|--|--|---|
| AC | Conselho Estadual dos Direitos Humanos e da Cidadania | Decreto nº 2.848 de 4 de Novembro de 2011 e Decreto nº 2.999 de 13 de Dezembro de 2011 | Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos |
| AL | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH) | Lei nº 5.974 de 9 de Dezembro de 1997 | Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania |
| AP | Não possui Conselho | n/c | n/c |
| AM | Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CEDDPH) | Decreto nº 17.855, de 28 de Maio de 1997, Decreto nº 19.491, de 07 de dezembro de 1998 e Decreto nº 23.481, de 18 de Junho de 2003 | Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos |
| BA | Conselho Estadual de Proteção aos Direitos Humanos | Lei nº 4.697 de 15 de julho de 1987, Lei nº 6.074 de 22 de maio de 1991, Lei nº 6.699 de 16 de dezembro de 1994, Decreto nº 11.111 de 27 de Junho de 2008 e Lei nº 12.054 de 07 de janeiro de 2011 | Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. |
| CE | Conselho de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) | Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997, Lei nº 13.093, de 8 de janeiro de 2001 e Lei nº 13.875, de 07 de Fevereiro de 2007 | Secretaria da Justiça e Cidadania |
| DF | Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (CDPDDH) | Lei nº 1.175, de 29 de julho de 1996, Lei nº 3.797, de 6 de fevereiro de 2006 e Decreto nº 26.833, de 19 de maio de 2006 | Goza de plena e absoluta independência funcional, mas vincula-se à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania. |
| ES | Conselho Estadual dos Direitos Humanos (CEDH) | Lei nº 5.165, de 20 de dezembro de 1995 e Decreto nº 8 7 3 - S, de 8 de abril de 2011 | Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos |
| GO | Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH) | Lei nº 7.216, de 16 de abril de 1999 Decreto nº 5.043, de 14 de maio de 1999, Decreto nº 5.044, de 14 de maio de 1999 e Decreto nº 6.956, de 24 de julho de 2009. | Secretaria da Segurança Pública e Justiça |
| MA | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH) | Lei nº 7.844, de 31 de janeiro de 2003, Lei nº 8.559, de 25 de dezembro de 2006, Lei nº 8.868, de 25 de agosto de 2008 e Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011. | Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania |
| MT | Conselho inativo - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) | Decreto nº 380, de 9 de novembro de 1987, Decreto nº 1.254, de 27 de novembro de 1996, Lei nº 7.817, de 9 de Dezembro de 2002, Lei nº 9.288, de 22 de Dezembro de 2009 e Lei nº 9.593, de 20 de julho de 2011 | Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos |
| MS | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CEDHU) | Lei nº 702 de 12 de março de 1987 e Decreto nº 11.853, de 10 de março de 2005 | Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social |
| MG | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CONEDH) | Lei nº 9.516, de 29 de dezembro de 1987, Decreto nº 32.880, de 11 de setembro de 1991, Decreto nº 33.385, de 21 de fevereiro de 1992, Decreto nº 35.661, de 27 de junho de 1994, Decreto nº 41.032, de 5 de maio de 2000 e Decreto nº 43.613, de 25 de setembro de 2003. | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social |
| PA | Conselho Estadual de Justiça e Direitos Humanos (CJDH) | Lei nº 7.029, de 30 de julho de 2007 | Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos |
| PB | Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH) | Lei nº 5.551, de 14 de janeiro de 1992 | Órgão integrante da administração pública do Estado da Paraíba, vinculado aos três poderes do Estado. |
| PR | Conselho Permanente de Direitos Humanos (COPED) | Lei nº 11.070, de 16 de março de 1995 | Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania |
| PE | Conselho Estadual dos Direitos Humanos (CEDH) | Lei nº 12.160, de 28 de Dezembro de 2001 | Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos |
| PI | Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos (CEDDH) | Lei nº 5.089, de 18 de outubro de 1999 e Decreto nº 12.743 de 22 de agosto de 2007. | Secretaria de Justiça e Direitos Humanos |
| RJ | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH) | Lei Complementar nº 77, de 26 de Maio de 1993, Lei Complementar nº 138, de 30 de junho de 2010 e Decreto nº 43.148 de 23 de agosto de 2011. | Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos |
| RN | Conselho Estadual de Direitos Humanos e da Cidadania | Lei nº. 7.098 de 16 de Dezembro de 1997 e Lei nº 8.304, de 29 de Janeiro de 2003 | Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania |
| RS | Não possui Conselho | n/c | n/c |
| RO | Não possui Conselho | n/c | n/c |
| RR | Não possui Conselho | n/c | n/c |
| SC | Não possui Conselho | n/c | n/c |
| SP | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana | Lei nº. 7.576, de 27 de novembro de 1991 e Lei Estadual nº 8.032/92 | Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. |
| SE | Não possui Conselho | n/c | n/c |
| TO | Não possui Conselho | n/c | n/c |

CONTINUA

| UF | Escolha da presidência/vice-presidência | Composição do Conselho | Natureza do Conselho |
|----|--|---|---|
| AC | Escolhido, mediante votação, dentre os membros do Conselho | 16 titulares e 16 suplentes (paritário) | Deliberativa |
| AL | Presidente e Vice-presidente eleitos através de voto secreto. Atualmente é um membro da sociedade civil. | 14 membros titulares e respectivos suplentes | Investigativa e propositiva |
| AP | n/c | n/c | n/c |
| AM | Nomeado pelo Governador do Estado, por indicação do Secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Atualmente é um membro da sociedade civil. | A lei prevê 15 membros, mas o Conselho registrou, atualmente, 20 membros titulares e 20 suplentes. | Consultiva e fiscalizadora, de deliberação coletiva |
| BA | Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos | 17 titulares e 17 suplentes | Consultiva |
| CE | Atualmente é a Secretária da Justiça e Cidadania | 29, entre estes 14 são suplentes | Consultiva e fiscalizadora |
| DF | Exercida alternadamente por um representante do Poder Público e por um representante da sociedade civil. Atualmente é um representante da sociedade civil. | 32 (paritário) | Fiscalizadora |
| ES | Atualmente é um representante da sociedade civil | 32 | Consultiva e deliberativa. |
| GO | Atualmente é o superintendente de Direitos Humanos da Secretaria. | 21 titulares e 21 suplentes. No questionário o Conselho registrou apenas 19 titulares e 19 suplentes. | Consultiva e normativa |
| MA | A presidência e a vice-presidência são preenchidas, de forma alternada e rotativa, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada. | 26 (paritário). No questionário, respondeu haver 15 titulares e 14 suplentes. | Consultiva, deliberativa e normativa. |
| MT | Atualmente é um representante da sociedade civil. | | |
| MT | Presidente e Vice-presidente escolhidos dentre seus membros e eleitos pelos Conselheiros, em escrutínio secreto | 16 titulares e 16 suplentes (paritário) | n/c |
| MS | A presidência e a vice-presidência do CEDHU/MS pertencem a segmentos distintos. Os referidos cargos são assumidos, alternadamente, por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada. Atualmente a presidência é assumida pela subsecretária da Mulher e da Promoção da Cidadania. | 20 titulares e 20 suplentes (paritário) | Consultiva e propositiva |
| MG | O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho são escolhidos e designados pelo Governador do Estado, dentre seus membros. Atualmente é representante da Secretaria de Desenvolvimento Social. | 25 (Na resposta ao questionário afirmaram possui 26 titulares e 26 suplentes) | Consultivo e deliberativo |
| PA | Atualmente é representante da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos | 22 (paritário). No questionário afirmou ter 16 titulares e 16 suplentes. | Avaliativa e propositiva. |
| PB | Votação livre entre os integrantes do Conselho. Atualmente é representante da sociedade civil. | 17. No questionário houve registro de apenas 14 membros. | |
| PR | | 16 | Deliberativo, formuladora e fiscalizadora |
| PE | Chamado coordenador-geral, escolhido por eleição, dentre os membros do Conselho (podendo ser membro do Governo do Estado ou de Entidade da Sociedade Civil) | 12 titulares e 12 suplentes | Deliberativa |
| PI | Atualmente é representante da Sociedade Civil | 19 titulares e 19 suplentes. No questionário houve registro de apenas 18 membros. | Consultiva e propositiva |
| RJ | O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos através de voto por maioria absoluta, sendo alternado o cargo de Presidência e Vice Presidência entre poder público e sociedade civil dentro de uma mesma gestão, ficando um ano para cada mandato, sem recondução. | 30 titulares e 30 suplentes | Consultiva |
| RN | Eleito pelos Conselheiros. | 28 | Investigativa e propositiva. |
| RS | n/c | n/c | n/c |
| RO | n/c | n/c | n/c |
| RR | n/c | n/c | n/c |
| SC | n/c | n/c | n/c |
| SP | Eleito pelos Conselheiros. | Entre 11 e 21 conselheiros. | Investigativa e Propositiva |
| SE | n/c | n/c | n/c |
| TO | n/c | n/c | n/c |

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

5.1.1.1. Das Unidades Federativas sem Conselhos de Direitos Humanos

Conforme exposto no Quadro 02, verifica-se que sete unidades federativas não dispunham, até o momento da pesquisa, de Conselhos de Direitos Humanos em funcionamento. São os seguintes estados: Amapá, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

Destes, foram contatadas as Secretarias de Justiça ou, nos casos cabíveis, a Secretaria/Departamento/Coordenadoria de Direitos Humanos. Verificou-se, por meio da pesquisa, que, na maioria dos estados sem conselhos, é a Secretaria de Justiça que opera diretrizes ou encerra responsabilidades sobre o tema dos direitos humanos. Os gestores de quatro⁷¹ estados responderam ao questionário da pesquisa que investigava os motivos da inexistência de CEDHs em funcionamento. Foram eles: Mato Grosso, Sergipe, Tocantins e Amapá.

Dos quatro questionários estudados, apenas o Amapá declarou realmente não possuir lei de criação de um conselho de direitos humanos. De forma diferente em relação aos outros dois estados, as informações obtidas nos estados do Amapá e Sergipe indicaram que estes nunca possuíram Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. No **Amapá**, atribuiu-se esse fato a dificuldades institucionais vivenciadas no passado, mas que apenas recentemente teriam sido superadas, abrindo, enfim, possibilidade para o desenvolvimento de condições voltadas à conformação de um Conselho. Já em **Sergipe**, segundo verificado na resposta fornecida ao questionário, a lei de criação teria criado dispositivos eleitorais considerados inexecutáveis para as dimensões do conselho. Entretanto, estaria em curso um movimento de alteração legislativa.

Quanto ao **Mato Grosso**, constatou-se que um CEDH já havia funcionado no estado e que sua atividade era intermitente em decorrência de uma série de motivos, informados na resposta ao questionário: fissuras/inconstâncias da gestão; dificuldade em se realizarem eleições; e divergências entre os antigos membros.

Quanto ao **Rio Grande do Sul**, realizamos entrevista com a gestora responsável pelo projeto de criação do conselho estadual previsto para ser implantado ainda este ano. No entanto, não foram identificados os fatores que justificassem a inexistência desse conselho nas gestões anteriores. Até o final da pesquisa, não havíamos recebido os instrumentos e documentos solicitados, o que impossibilitou a qualificação de informações a respeito da não existência do Conselho no estado.

Os gestores de **Tocantins** apenas apontaram para o fato de que um Conselho estaria sendo formado, embora ainda estivesse em estágio “embrionário”.

Importante destacar que **Sergipe e Amapá** apontaram a responsabilidade do Conselho Nacional/Secretaria Nacional de Direitos Humanos e do Ministério da Justiça para a viabilização dos colegiados estaduais com capacitações e apoios logístico e orçamentário. Também foi citada a necessidade de maior preparação das organizações da sociedade civil e do Estado.

⁷¹ Como já indicado, foram várias as tentativas de levantamento dessas informações por contatos telefônicos e correio virtual.

5.1.1.2. Análise das Legislações e dos Regimentos sobre Conselhos Estaduais de Direitos Humanos

A análise aqui exposta considera o conjunto dos documentos sobre os conselhos estaduais de Direitos Humanos existentes, independentemente de seu efetivo funcionamento. Em alguns estados, obteve-se a informação de que estariam em fase de reestruturação. O estudo sistematizado a seguir aborda os seguintes aspectos: (a) processo histórico de formação dos conselhos estaduais de Direitos Humanos, (b) a composição, (c) a natureza e os objetivos dos CEDH.

(a) Processo de Formação dos CEDH

No que tange ao processo histórico de criação dos CEDHs no Brasil, identificou-se que os estados do Mato Grosso do Sul, Bahia e Minas Gerais foram os primeiros a constituir essa estrutura em suas unidades no ano de 1987. Na sequência, foram criados os de São Paulo (1991), Rio de Janeiro (1993), Espírito Santo e Paraná (1995), Distrito Federal e Mato Grosso (1996), Ceará, Amazonas e Alagoas (1997), Piauí (1999) e, por último, Pernambuco (2001), Maranhão (2003), Pará e Sergipe (2007), Tocantins (2008) e Goiás (2009).

Como pode ser observado, a década de 1990 concentra o maior número de conselhos criados, num contexto político que favoreceu a emergência desse tipo de estrutura, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Há, entretanto, seis estados brasileiros que não constituíram seus respectivos conselhos (Amapá, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Sergipe). No momento da pesquisa, informaram estar em reestruturação, apesar de já terem sido formadas as unidades do Amazonas, do Maranhão e do Tocantins. Já o CEDH do Mato Grosso estava inativo, como já assinalado.

O conjunto dos conselhos estaduais de Direitos Humanos investigado foi constituído a partir de leis específicas e regimentos que normatizam seu funcionamento. Esses documentos norteiam e devem garantir a materialização do conselho no estado, a partir da conjunção de interesses e contexto político local em consonância com outros segmentos da sociedade.

Os CEDHs são estruturas que avançaram no sentido de englobar os órgãos públicos voltados às políticas sociais, mas também a sociedade civil, representada por Organizações Não Governamentais, entidades de profissionais e grupos de minorias.

(b) A composição dos Conselhos de Direitos Humanos

No que tange à análise das legislações dos CEDHs no item composição, destaca-se que, nos estados do Acre e de Alagoas, a presidência seria escolhida pelos membros do conselho através de votação secreta. No caso de Amazonas e Minas Gerais, a previsão é de indicação pelo governador de um secretário de Estado ligado à temática dos Direitos Humanos. Já na Bahia, Ceará, Goiás e Pará, o(a) secretário(a) de Justiça ocuparia a presidência. Nas unidades federativas do Distrito Federal, do Espírito Santo, do Maranhão e do Mato Grosso do Sul, a função de presidente seria compartilhada e alternada entre a sociedade civil e o poder público.

No que se refere aos demais conselheiros, a composição seria feita a partir da configuração de cada estado, com as nomenclaturas específicas e/ou segmentos da sociedade civil atuantes no estado. É importante ressaltar, ainda, que a vice-presidência dos conselhos tende a ser escolhida pela maioria dos conselheiros ou por indicação do presidente.

(c) A natureza e os objetivos dos CEDHs

Segundo consta em seus respectivos instrument normativos e regulamentadores, os conselhos do Acre, do Amazonas e do Espírito Santo têm natureza de órgãos deliberativos, consultivos e fiscalizadores, com o objetivo primordial de direcionar políticas públicas. Os de Alagoas, Maranhão, Minas Gerais, Distrito Federal, Ceará, Bahia e Pará possuem, formalmente, caráter investigativo, propositivo, fiscalizador e consultivo.

(d) Fundo de Orçamento dos CEDHs

Por meio de análise das legislações dos Conselhos em funcionamento, verificou-se que a maioria está vinculada à estrutura administrativa das Secretarias de Direitos Humanos ou correlatas. Somente no estado de Minas Gerais, foi identificada uma lei, ainda não regulamentada (Lei nº 13.666, de 21/07/2000), que cria um Fundo Estadual de Promoção dos Direitos Humanos, em que o Conselho gozaria de prerrogativa fiscalizadora e comporia o grupo coordenador do Fundo.

Embora as leis de determinados Conselhos os concebam como órgãos autônomos, apenas no regimento interno do Conselho do Amazonas identificou-se a possibilidade de dotação orçamentária própria. Nos demais casos, apenas os Conselhos de Alagoas e Rio de Janeiro dispõem, em suas leis, acerca do registro da necessidade de apresentação junto à Secretaria pertinente, por parte do Conselho, de proposta orçamentária anual para o desenvolvimento e a manutenção de suas atividades. Ademais, as leis dos Conselhos do Maranhão e São Paulo são claras quanto à consignação de recursos anuais, nas dotações do órgão responsável pela Política Estadual de Direitos Humanos, de recursos específicos para os referidos Conselhos.

5.1.2. Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos

Nesta seção, apresentam-se os dados obtidos pela pesquisa que se referem às condições de estrutura e funcionamento dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Trata-se de dados coletados a partir de instrumento de pesquisa enviado a todos os CEDHs mapeados.

Ao todo, 16 questionários foram respondidos, em um total de 19 Conselhos identificados, o que equivale a 84,2%. São os Conselhos dos seguintes estados: Rio de Janeiro, Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Pará, Amazonas, Brasília, Espírito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Paraíba, Ceará, Maranhão e Minas Gerais⁷².

72 O Conselho do estado de São Paulo (CONDEPE) respondeu ao referido questionário apenas após o término da pesquisa. Eventuais considerações sobre as informações fornecidas pelo mesmo serão realizadas, portanto, apenas por meio de notas de rodapé.

A maioria dos Conselhos (14) ocupa o espaço atual de funcionamento há menos de 10 anos. Essa informação revela que é recente o processo de organização dos Conselhos. Embora a maioria (nove) registre possuir sala de uso exclusivo⁷³, é expressivo o número de casos (sete) em que há compartilhamento das salas, o que também foi observado por ocasião das visitas de campo aos estados de Alagoas, Espírito Santo, Pará, Ceará, Paraná, Rio de Janeiro e Goiás. Com frequência, são outros Conselhos que dividem o mesmo espaço⁷⁴.

Ademais, mesmo nos casos em que o uso é exclusivo, verificou-se, no decorrer da pesquisa, que esse fato não se configura garantia de condições adequadas das instalações. Registraram-se, frequentemente, queixas relativas, por exemplo, ao tamanho das salas, consideradas pequenas por alguns conselheiros.

A maior parte dos Conselhos (11) declarou dispor de apenas uma sala de funcionamento, onde diversas ações são realizadas, entre atendimento ao público, atividades administrativas e reuniões⁷⁵. Como muitos dos atendimentos se referem a violações de Direitos Humanos, entende-se que os Conselhos deveriam dispor de espaços em que fosse possível resguardar o sigilo das informações, deixando mais à vontade aqueles que buscam o Conselho, principalmente quando se trata da realização de denúncias. Além disso, dez Conselhos informaram não utilizar outro ambiente além do espaço sede ou principal⁷⁶. Isso evidencia que aqueles Conselhos que dispõem de apenas uma sala não usufruem de espaço externo para o desenvolvimento de outras atividades, o que pode comprometer a estruturação e a organização do trabalho realizado pelo Conselho. Dentre os que afirmaram utilizar outros espaços (cinco), verificou-se, durante as observações de campo, que estes são acessados, geralmente, para a realização das reuniões do Conselho.

Embora o questionário sobre estrutura e funcionamento do Conselho elaborado pela equipe de pesquisa dispusesse de um item acerca das condições de uso de sala para a realização de oficinas, capacitações e assembleias, verificou-se, por meio das visitas realizadas e entrevistas concedidas pelas presidências dos Conselhos, que a organização desses eventos não é algo comum em sua rotina.

Sobre os que responderam ter acesso à sala exclusivamente para reuniões (seis)⁷⁷, muitas vezes esse não é um ambiente do próprio Conselho, podendo ser um auditório e/ou sala de reuniões de utilização comum entre diferentes Conselhos ou outras atividades, como se pôde notar em alguns estados visitados, como Espírito Santo, Minas Gerais, Alagoas, Ceará, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal.

No item relacionado aos equipamentos utilizados pelo Conselho, a maioria declarou ter acesso exclusivo a alguns equipamentos e recursos básicos, tais como computador, impressora, telefone e acesso à Internet. Entretanto, ainda é expressivo o número de Conselhos que não contam com a mesma exclusividade, tendo de

73 O CONDEPE informou fazer uso exclusivo de seu espaço de funcionamento.

74 Conselhos de diversas áreas temáticas. Foram citados, entre outros: Conselho Penitenciário e Conselho Deliberativo (CONDEL). Há casos, ainda, em que o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) partilha do espaço utilizado pelo Conselho.

75 O CONDEPE informou utilizar 3 (três) salas no espaço sede.

76 A resposta oferecida pelo CONDEPE à esta questão confirma a tendência observada.

77 O CONDEPE também informou dispor de sala para uso exclusivo das reuniões.

partilhar, por exemplo, computadores, impressoras e telefones com outras equipes.

São poucos os Conselhos que têm acesso a carro (seis). Destes, nenhum informou fazer uso exclusivo, tendo de agendar previamente sua utilização a fim de evitar conflitos com outras atividades para as quais está disponível. Mais da metade (dez) não tem acesso a esse tipo de estrutura⁷⁸, o que foi ressaltado negativamente por ocasião de nossas visitas aos Conselhos. Compreende-se que o acesso a esse meio de transporte é fundamental para que os conselheiros desempenhem plenamente visitas às instituições, verificação de denúncias, participação em atividades pertinentes realizadas nas diferentes partes do estado, entre outras atividades.

Observou-se, ainda, que poucos Conselhos dispõem de acervos de livros e legislações para fins de consultas e pesquisas sobre o próprio funcionamento e assuntos atinentes a políticas de Direitos Humanos.

No tocante à existência de estatuto ou regimento interno, a maior parte registrou possuir regimento interno (14 Conselhos) publicado em Diário Oficial⁷⁹ ou jornal de ampla circulação (12 Conselhos), o que aponta para um avanço no aspecto regimental de organização interna desses Conselhos e para o exercício dessa dimensão de sua autonomia, tendo em vista que o conteúdo dos regimentos internos expressa as diferentes maneiras através das quais os Conselhos atuam. Registra-se que, embora o Conselho de Direitos Humanos de Goiás tenha declarado não possuir regimento, identificou-se sua existência, ainda sem regulamentação, no período de realização da pesquisa, quando o referido Conselho se apresentava em fase de reestruturação.

No que diz respeito à duração do mandato dos conselheiros, é unânime o período de dois anos. Alguns reforçaram a possibilidade de recondução por mais dois anos.

A maior parte (13 Conselhos) conta com uma secretaria executiva⁸⁰ que tem diferentes perfis, porém geralmente são profissionais cedidos pelas secretarias. Todavia, tendo em vista as demais informações levantadas, entende-se que há necessidade de mais profissionais atuando em equipes de apoio do Conselho. Em nossas visitas, verificou-se que é comum que os Conselhos contem apenas com a Secretaria-Executiva. Chama a atenção o fato de, no Conselho de Defesa dos Direitos Humanos de Alagoas, ter-se verificado, por ocasião de nossa visita, que a própria presidência vinha cumprindo as rotinas administrativas. Constatou-se, ainda, que, em alguns Conselhos, a atuação da Secretaria-Executiva extrapola o desenvolvimento de rotinas burocráticas, incidindo no conteúdo qualitativo das ações desempenhadas pelo Conselho e, portanto, contribuindo para sua efetividade.

Questionados acerca dos recursos financeiros dos Conselhos, verificou-se, com frequência, certa fragilidade no que tange a investimentos, quando existem (sete Conselhos)⁸¹. A maior parte declarou não dispor de autonomia para utilizar essa verba, considerada limitada, a partir da fala de alguns conselheiros e presidentes nas visitas de campo. Esse item

78 O CONDEPE também informou não ter acesso a carro.

79 A informação fornecida pelo CONDEPE dá conta da existência de regimento interno publicado em Diário Oficial.

80 O regimento interno do CONDEPE também prevê a secretaria executiva.

81 O CONDEPE também informou dispor de recursos financeiros para sua gestão.

guarda relação direta com outro anteriormente citado, relacionado ao espaço disponível para a realização de atividades do Conselho, que, não dispondo de recursos suficientes, acabava atuando com infraestrutura limitada. A verba através da qual o Conselho se mantém normalmente está vinculada à Secretaria que abriga o Conselho, o que, algumas vezes, dificulta burocraticamente a liberação de despesas de custeio para ações emergenciais, por exemplo. Uma discussão mais específica a esse respeito foi observada, por exemplo, na reunião do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos de Minas Gerais.

Percebeu-se que a maior parte dos Conselhos não dispõe de orçamento próprio (nove) e tem todos os seus recursos (materiais e humanos) cedidos. Avalia-se que tal fato reduz a autonomia do Conselho, submetendo-o à estrutura governamental. Compreende-se que o Conselho deve dispor de autonomia frente às instituições, a fim de, efetivamente, exercer controle social.

Dentre os Conselhos que declararam receber recursos financeiros diretamente, apenas no caso de alguns foi possível ter acesso à quantia exata (os Conselhos dos estados de Espírito Santo, Rio Grande do Norte e Maranhão). Na análise conjunta dos dados levantados, observou-se, a partir de sua heterogeneidade, que não há padronização de sistematização, tendo em vista os gastos necessários para a gestão do trabalho do Conselho. A respeito do número de conselheiros declarados pelos Conselhos, observa-se que não há homogeneidade.

No que se refere ao número de mandatos em que cada conselheiro atua no Conselho, destacam-se algumas informações. Por se tratar de um Conselho composto recentemente, no estado do Rio de Janeiro todos os conselheiros estão em seu primeiro mandato. No Distrito Federal, todos os conselheiros declararam estar também no primeiro mandato. No estado de Alagoas, apenas quatro conselheiros estão no primeiro mandato, enquanto os demais estão no segundo, terceiro ou até sexto mandato, conforme indicaram dois conselheiros – situação que pode ser considerada excepcional, considerando a lei que regula o funcionamento do referido Conselho, a qual prevê apenas dois anos de mandato. No Amazonas, também se encontrou essa diversidade, com cinco conselheiros no primeiro mandato e seis no segundo – não foram recebidas informações sobre os nove restantes. Já no estado do Piauí, quatro conselheiros responderam estar no segundo mandato, enquanto 14 encontravam-se no primeiro – também não houve acesso à informação sobre os demais conselheiros. No estado do Ceará, tivemos informação a respeito de 15 conselheiros, dentre os quais a maioria (14) está no primeiro mandato e apenas um no segundo. No Conselho de Goiás, obtivemos essa informação apenas a respeito do presidente, que se encontra em seu primeiro mandato⁸². Por ocasião de nossa visita, soubemos que há um grupo de conselheiros com experiência anterior ao processo de reestruturação neste Conselho, que teve suas atividades retomadas em janeiro de 2012, após um período de inatividade, em decorrência de uma realocação que sofreu (situava-se na estrutura da Secretaria de Cidadania e, atualmente, funciona na Secretaria de Segurança). No Conselho da Paraíba, só foi possível ter acesso a informações sobre o presidente, que indicou estar no terceiro mandato. Os Conselhos dos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Espírito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Pará e Minas Gerais não forneceram essa informação.

82 O CONDEPE informou que a maior parte de seus conselheiros encontra-se no seu primeiro mandato.

5.1.2.1. Estudo quanti-qualitativo das visitas a dez Conselhos de Direitos Humanos⁸³

A partir da visita de campo realizada aos dez CEDHs indicados, buscou-se extrair informações sobre a *natureza* de suas atuações, bem como sobre seu *modo de funcionamento*. A respeito das demandas que chegam ao Conselho, é possível destacar:

- Participação em fóruns/eventos sobre Direitos Humanos: este item foi identificado em mais de cinco respostas dos conselheiros sobre o tema, o que demonstra, em alguma medida, que o Conselho tem legitimidade reconhecida para discutir, em eventos temáticos, questões como violação dos Direitos Humanos e para isso é requisitado.

- Participação na formulação de políticas: compreende-se que essa deveria ser uma das principais intervenções dos Conselhos, uma vez que a noção de controle social está relacionada com a capacidade de monitorar e propor políticas que deem efetividade às leis, no sentido de promover a garantia dos direitos. Entretanto, essa demanda foi citada por apenas três dos conselheiros que responderam à pesquisa.

- Processo de indenização às vítimas de tortura no período ditatorial: essa foi uma atribuição identificada especificamente no Conselho de Minas Gerais, quando da visita.

- Denúncias sobre violações de Direitos Humanos (pessoais ou de entidades): esse item foi o principal eixo levantado como demanda. Os conselheiros citaram as especificidades mais recorrentes dessas violações:

- Violência policial/ ação de grupos de extermínio;
- Combate às drogas;
- Segurança Pública, de forma ampla;
- Tortura em delegacias e presídios;
- Conflito pela terra/ reintegração de posse/ remoções;
- Violência doméstica/ violência de gênero;
- Desaparecimento de pessoas;
- Homofobia;
- Racismo;
- Pessoas em situação de rua;
- Acessibilidade;
- Saúde geral e mental;

⁸³ CEDHs foram visitados nas seguintes unidades federativas: Pará, Amazonas, Ceará, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Distrito Federal e Goiás. Não foi possível, embora tenha sido inicialmente planejado no projeto de pesquisa, visitar e aprofundar informações acerca do funcionamento do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), de São Paulo. Apesar das tentativas de contato por parte da equipe de pesquisa, não foi possível a compatibilização das agendas da equipe de pesquisa e do referido Conselho.

- Sistema socioeducativo;
- Trabalho escravo;
- Denúncias sobre censura;
- Intolerância religiosa;
- Vítimas de tortura do período ditatorial;

• Encaminhamento das denúncias a órgãos/instituições competentes: este item aparece também como demanda para os Conselhos e não só como sua competência, o que demonstra que algumas pessoas acessam os Conselhos em busca de formas de melhor encaminhar suas queixas e, assim, resolver seus problemas.

Entre as violações de Direitos Humanos citadas, a mais recorrente é aquela relacionada a violações por parte de **agentes públicos**. Esse tema foi abordado de maneira significativa não só através das respostas aos questionários, mas também nas discussões entre os conselheiros que puderam ser acompanhadas por ocasião de nossas idas a campo. A questão da violência policial, da tortura em delegacias e da precariedade do sistema penitenciário nas diversas unidades federativas está entre as dimensões mais abordadas das violações por parte de agentes públicos. Não foram raras, ainda, as ocorrências desse tema no âmbito do sistema socioeducativo. Esse quadro revela que a pauta dos **Direitos Humanos ainda é muito vinculada à questão da violência física e ao debate da Segurança Pública**. Compreende-se que reduzir o debate sobre a garantia dos Direitos Humanos à questão da integridade física vai de encontro a uma concepção ampliada de Direitos Humanos. Verificou-se que essa redução é recorrente, não apenas por parte das pessoas e/ou instituições que procuram o Conselho, mas também por parte dos próprios conselheiros, o que pode apontar, ainda, para a necessidade de priorizar demandas mais graves, tendo em vista a recorrência com que ainda se manifestam em todas as unidades federativas.

Ademais, verificou-se que, em função do reduzido número de Conselhos de Segurança Pública existentes no país, há uma tendência em se discutirem pautas que, a princípio, estariam relacionadas à Segurança Pública, no campo dos Direitos Humanos. Reconhece-se que a temática dos Direitos Humanos é multidimensional, e que debater segurança pública nesse âmbito não se configura como um “problema”, mas esse é um tema complexo que demanda um fórum específico de debate.

Outras especificidades das denúncias sobre violações aos Direitos Humanos foram citadas com frequência – ainda que de modo menos recorrente que a violência por parte de agentes públicos –, como aquelas relacionadas às minorias, ligadas principalmente à defesa de direitos civis, como direito de igualdade de gênero, raça, orientação sexual, religião etc. Esse fato pode revelar que muitas violações aos Direitos Humanos acontecem no âmbito privado das relações sociais.

Tabela 1. Sobre mecanismos pelos quais chegam demandas ao Conselho

| | Ocorrências | Percentual |
|--|-------------|------------|
| Não sabe ou não respondeu | 18 | 15,4% |
| Denúncias pessoais (anônimas ou não) | 37 | 31,6% |
| Movimentos sociais/entidades da sociedade civil | 12 | 10,3% |
| Imprensa | 5 | 4,3% |
| Pelo poder público | 15 | 12,8% |
| Fóruns, seminários, conferências, outros conselhos | 4 | 3,4% |
| Através dos conselheiros | 13 | 11,1% |
| Órgãos de Direitos Humanos | 9 | 7,7% |
| Disque 100 | 2 | 1,7% |
| Através de representações | 2 | 1,7% |
| Total | 117 | 100% |

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Os dados apresentados na Tabela 1 foram obtidos por meio do total de respostas que apontavam para os mecanismos através dos quais as demandas chegam aos Conselhos. Cada conselheiro poderia responder indicando mais de um mecanismo, o que possibilitou o total de 117 ocorrências.

As possibilidades de mecanismos expostas na tabela acima foram organizadas após uma tentativa de sistematização das respostas oferecidas pelos conselheiros, que, em si, foram muito diversas. Verificou-se, por exemplo, um dado que não pôde ser observado com clareza por meio da tabela: o fato de que os conselheiros percebem as demandas individuais, que chegam ao Conselho através de mecanismos diversos, como as mais comuns. Isso também foi observado, com frequência, por ocasião das visitas realizadas aos Conselhos.

A esse respeito, cabe uma problematização relacionada ao lugar a ser ocupado pelo Conselho e suas funções, uma vez que se compreende que não deve configurar-se como um balcão de recebimento de denúncias. Ainda que fosse, observa-se que os conselhos não dispõem de estrutura humana e física adequada a esse fim. Os Conselhos poderiam dar maior atenção ao aspecto comum das questões individuais que se manifestam, oferecendo espaço a uma articulação e uma intervenção de dimensões mais complexas, no conjunto da elaboração da política e de sua respectiva fiscalização.

Cabe chamar a atenção para o fato de que diversas denúncias chegam por meio da representação – conselheiros, movimentos sociais que atuam no conselho ou até mesmo instituições do Estado que, embora nem sempre tenham assento no Conselho, entendem e legitimam esse espaço como fórum e entidade importante no campo da defesa dos Direitos Humanos e na averiguação de denúncias.

A imprensa também é uma fonte anunciada por alguns conselheiros (cinco ocorrências) como forma de identificar denúncias que podem e devem ser averiguadas.

Chama a atenção o fato de haver um número significativo de conselheiros que não souberam responder (18 ocorrências), seja porque tiveram sua inserção no Conselho

recentemente, seja porque não conseguem ter acesso a essa informação de maneira sistematizada.

Tabela 2. De que forma o Conselho/conselheiro incide sobre a política estadual de Direitos Humanos?

| Opção Marcada: | Sim | Não |
|--|-----|-----|
| Controle Social | 46 | 34 |
| Fiscalização | 50 | 30 |
| Deliberação e controle do orçamento | 12 | 68 |
| Acolhimento/ averiguação de denúncias | 60 | 20 |
| Encaminhamento de denúncias para órgãos competentes | 64 | 16 |
| Definição e elaboração do Plano Estadual de Direitos Humanos | 39 | 41 |
| Mobilização da participação social através da organização de eventos | 38 | 42 |
| Organização de Conferências Estadual de Direitos Humanos | 50 | 30 |
| Outra forma | 4 | 76 |

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Para o tema tratado na Tabela 2, cada conselheiro pôde responder marcando mais de uma opção.

Os dados da pesquisa revelam que a forma de incidência do Conselho na política estadual têm-se manifestado por meio de: 1) Encaminhamento de denúncias a órgãos competentes (64 respostas); 2) Acolhimento e averiguação de denúncias (60 respostas); 3) Fiscalização (50 respostas); 4) Organização de Conferências Estaduais de Direitos Humanos (50 respostas); 5) Controle Social (46 respostas), entre outras. Nesse sentido, verifica-se que grande parte dos conselheiros vê seus conselhos atuando em diversas frentes e funções.

Chamou a atenção o fato de a opção de resposta “Definição e elaboração do Plano Estadual de Direitos Humanos” ter apresentado 39 ocorrências, uma vez que não se observaram, com frequência, nas visitas de campo, ações e/ou esforços nesse sentido. No Conselho do estado do Rio de Janeiro, constatou-se a existência de um planejamento no sentido de fazer com que o Conselho seja o principal responsável pela conclusão da revisão do documento de implementação do Plano. Ou seja, neste, como na maior parte dos demais Conselhos, essa ação surge muito mais como um objetivo a ser alcançado do que como uma ação concreta já efetivada pelo Conselho.

Já a questão do acolhimento e encaminhamento de denúncias configura-se como a função mais constante dos Conselhos. Observou-se que, em alguns casos, os conselheiros dedicam praticamente todos os esforços de sua atuação a essa atividade, comprometendo outras, como, por exemplo, a elaboração de projetos, o controle do orçamento, a organização de eventos que debatam e possam construir políticas de prevenção à violação dos Direitos Humanos etc.

Nesse sentido, constata-se que o entendimento que esses conselheiros têm a respeito do Controle Social pode ser vago, uma vez que remete diretamente à fiscalização da implementação da política, com a elaboração e a destinação do orçamento, e não somente à averiguação das denúncias de violação de direitos. Além disso, o controle social requer, conseqüentemente, ampla participação da sociedade civil, principalmente dos movimentos

sociais organizados, paridade que não se verifica em todos os conselhos.

A resposta sobre o controle do orçamento foi marcada por apenas 12 dos conselheiros, o que revela não haver consenso entre eles se o Conselho deve ser um órgão fiscalizador do orçamento destinado a ações relacionadas aos Direitos Humanos, ou ainda, se eles dispõem, de fato, de força política para o exercício dessa função. Nessa perspectiva, as visitas de campo não se verificaram consultas ao Conselho sobre a aprovação de leis nem seu poder para constituí-las a partir das demandas sociais.

Alguns (quatro) conselheiros responderam que o Conselho incide sob “outras formas” na política social. Entre eles, um afirmou que o Conselho produz avaliações e pareceres. Compreende-se que essa ação também tem relação com a dimensão do controle social.

Ressalta-se que o lugar que o Conselho ocupa no âmbito das ações e discussões políticas para os Direitos Humanos têm relação direta com as atribuições que os conselheiros compreendem desempenhar, as quais costumam estar descritas nas leis de criação. Todavia, os Conselhos guardam especificidades nesse aspecto, o que coloca em foco se esse seria um assunto em que se faria necessária a produção de um consenso mais amplo, a fim de se produzir uma orientação nacional.

Quanto às demandas verificadas pelos conselheiros, mas que não chegam ao Conselho, destacam-se:

- Demandas do interior do estado;
- Vítimas da violência urbana, violência na periferia;
- Algumas violações de direitos por agentes de Segurança Pública;
- Diálogo entre os conselhos (questões específicas, gênero, idoso e infância e juventude, homofobia e etc.);
- Criação dos Conselhos Municipais;
- Exploração sexual;
- Presos estrangeiros por tráfico de drogas;
- Discussão sobre políticas públicas de maneira ampla;
- Discussão sobre orçamento estadual;
- Possibilidade de o Conselho ter uma competência jurídica para atuar;
- Capacitação dos conselhos e conselheiros;
- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), moradores de rua, movimento indígena e questões do gênero;
- Demandas relativas à Educação, Segurança e Saúde Pública;

- Acompanhamento dos processos abertos pelo Conselho;
- Questões sobre o transporte público;
- Mapeamento das ações de Direitos Humanos no âmbito do Estado e pesquisas acadêmicas sobre o tema.

Verificou-se que muitas demandas não chegam por falta de conhecimento da população sobre a existência e papel do Conselho. Dessa forma, constatou-se pouca visibilidade na quase totalidade dos Conselhos estudados.

Alguns conselheiros apontam a necessidade de incorporação de temas para serem investigados e discutidos na dinâmica do Conselho, temas que, muitas vezes, não são considerados pertinentes à questão específica dos Direitos Humanos, como, por exemplo, acesso a terras, movimento indígena, transporte e educação públicos, entre outros. Como já foi possível observar, constatou-se que esses são temas pouco apropriados pelos Conselhos, que, em sua maioria, atentam mais para as violações de direitos associadas à violência policial e aos sistemas de privação de liberdade, temáticas rotineiras e frequentemente exploradas pela mídia.

Nota-se que alguns conselheiros pontuaram a respeito dos Conselhos municipais. Verificou-se não haver muitas ações conduzidas pelos Conselhos no sentido de se fomentarem a construção e o fortalecimento dos colegiados municipais, mas essa foi uma questão recorrente, exposta como uma necessidade para a qual o Conselho Estadual deve voltar-se. No entanto, os conselheiros apontam entraves relacionados à estrutura e à abertura política para o cumprimento desse objetivo.

Outra questão recorrente diz respeito à capacidade de o Conselho capilarizar suas ações em todo o estado. Essa é uma questão peculiar principalmente nos estados de maiores dimensões geográficas. Durante visita aos estados do Amazonas e Pará, verificou-se que a atuação de seus Conselhos se mantém restrita aos eventos ocorridos na capital e nos arredores, uma vez que a falta de estrutura adequada para a intervenção e o acompanhamento impede a ida dos conselheiros a regiões mais distantes. A esse respeito, defende-se a necessidade de maior investimento para o desenvolvimento de estratégias, principalmente políticas de financiamento e estruturação concreta, a fim de reduzir tais entraves. Ademais, de acordo com os conselheiros, é necessário haver maior disponibilidade de tempo (o que guarda relação com a liberação no trabalho), o que contribuiria para o aumento da capacidade dos Conselhos em se envolver nos eventos desenvolvidos em todo o estado.

Alguns conselheiros manifestaram, com frequência, a necessidade constante de construção coletiva, pelos Conselhos, de levantamentos e análises concretas a respeito da realidade relacionada a Direitos Humanos. Nesse sentido, considera-se imprescindível o desenvolvimento de convênios e parcerias com universidades e centros de pesquisa especializados no tema.

A respeito das funções dos conselheiros, segundo sua visão, entre as mais recorrentes, destacam-se três:

- Discutir e cumprir ações voltadas para promoção dos Direitos Humanos;
- Atuar nas denúncias recebidas para efetivar ações contra a violação de Direitos Humanos;
- Participar das reuniões do conselho e das comissões do mesmo.

Verifica-se que a maior parte dos conselheiros (25) afirma cumprir seus objetivos apenas parcialmente, apontando duas razões fundamentais: 1) Em função de o Conselho ainda não estar totalmente estruturado; 2) Devido a entraves de tempo e financeiros, falta de recursos humanos e infraestrutura (equipamentos, sede, transporte etc.), o que remete ao problema de organização.

Quando indagados acerca de suas atribuições pessoais e específicas dentro do Conselho, verifica-se uma grande variedade de respostas, destacando-se a realização de visitas e inspeções em instituições para averiguar denúncias. Entende-se que essa é uma atribuição fundamental, uma vez que a fiscalização das instituições promove enfrentamento mais amplo às violações, ao contrário das demandas individuais. Acredita-se ser ainda mais importante a averiguação de eventuais denúncias nas instituições estatais, pois estas, muitas vezes, são violadoras de direitos. O cumprimento efetivo dessa atribuição se configura, portanto, em estratégia fundamental na luta pela promoção dos Direitos Humanos.

Os conselheiros tiveram a oportunidade, ainda, de registrar sugestões de aprimoramento do papel do Conselho e maior efetividade de suas ações. Dentre as diversas questões citadas, destacam-se:

- Aumento de recursos materiais (estrutura física e logística) e funcionários com competência específica para atuar nos Conselhos;
- Melhor capacitação e formação política; e
- Maior assiduidade dos conselheiros.

A recorrência dessas recomendações vai ao encontro do que já havia sido verificado pela análise dos demais dados levantados. Por outro lado, chama a atenção o fato de não ter sido citada a necessidade de potencialização do poder deliberativo dos Conselhos, fator fundamental, como premissa do controle social. Acredita-se que os Conselhos necessitem passar por processos de reestruturação, a fim de, efetivamente, se constituírem como órgãos deliberativos, consultivos e também com poderes para a realização de inspeção e avaliação das políticas e das instituições que as implementam.

Observa-se, com a análise dos dados, que a prática mais comum de escolha dos conselheiros ocorre por meio de indicação (quatro), e não por processo de eleição (24). Cabe ressaltar que, dentro de algumas instituições, a realização desse processo é mais complexa, como, por exemplo, dentro da Polícia Militar. No entanto, nas visitas de campo, verificou-se que esse dado se torna mais contundente, quando os conselheiros alegam ocupar esse cargo, por dois motivos fundamentais: 1) por não haver outra pessoa interessada (embora esse desinteresse não tenha sido constatado de maneira

hegemônica, surgiu na fala de conselheiros, configurando-se, portanto, em hipótese que não deve ser desconsiderada) e/ou 2) pelo fato de essas pessoas terem um acúmulo e uma trajetória em sua profissão próximos ao tema dos Direitos Humanos.

Dentre os procedimentos de eleição direta, destacam-se:

- Eleição do conselheiro da sociedade civil (procedimento mais comum observado), realizado por meio de edital público, onde diversas representações se candidatam. Por meio deste procedimento, costuma-se eleger algumas organizações/movimentos da sociedade civil para ocupar os cargos destinados a esse segmento no Conselho;
- Por meio de conferência;
- Eleição do representante dentro do espaço de atuação/militância (no caso de Universidades e Movimentos Sociais);
- Processo simplificado de votação.

Observou-se que a eleição em conferências e por meio de editais são os procedimentos mais comuns entre os adotados para a escolha dos conselheiros da sociedade civil. Foram constatadas, com menor frequência, situações em que representantes de instituições de Estado elegeram-se por meio de conferência. Nesses casos, observa-se que as universidades têm maior autonomia para utilizar esse método de escolha, diferentemente das instituições militares, secretarias de governo e órgãos do judiciário, onde a indicação é mais recorrente.

Dentre os procedimentos de indicação, pode-se observar que:

- A escolha de representante do Estado feita pelo governador e/ou secretário costuma ter como justificativa a proximidade com o tema e/ou trajetória militante na área;
- O representante da Igreja Católica, quando esta tem assento no Conselho, é, com frequência, o arcebispo⁸⁴;
- A indicação de entidade/sindicato ou de sua diretoria, por parte dos movimentos sociais, é realizada após reunião onde essa discussão é realizada de maneira coletiva;
- Indicação do conselheiro por ocupar cargo de liderança (coordenação, direção, chefia, presidência, etc.) em sua instituição de origem são mais comuns em instituições estatais, podendo ser observada, ainda, nos casos de algumas Organizações Não Governamentais (ONG's);
- Indicação pela atuação nos Movimentos Sociais com atuação no campo dos Direitos Humanos (tem relação com a forma pela qual são indicados alguns representantes do Estado, conforme indicado no primeiro ponto);
- Indicação em função de atuação em outros Conselhos ou comissões que tenham lógicas de funcionamento semelhantes ou tema correlacionado;

⁸⁴ Verificou-se que representantes de outras religiões aparecem com menor frequência que aqueles da Igreja Católica.

- Indicação decorrente de relação de proximidade profissional com o tema;

- Indicação por confiança por parte de liderança institucional, o que apresenta relação com a lógica da falta de interesse dos demais (conforme hipótese apontada inicialmente, onde se indica um representante em função do desinteresse dos demais em assumir essa representação), ou, ainda, porque o indicado representaria de maneira mais fiel os interesses dessa liderança.

Conforme já afirmado, observou-se que as indicações são, em sua maioria, por parte de representações do Estado. Entre elas, a mais comum é a nomeação a partir das secretarias ou por parte do próprio governador.

No entanto, identificaram-se casos em que a escolha de alguns representantes por parte da sociedade civil ocorreu sem eleição, principalmente pela direção de suas entidades representativas. Entende-se que o método de indicação deve ser problematizado, o que atinge a necessidade de revisão de algumas legislações que acabam por restringir as possibilidades de representação da sociedade civil, indicando determinados segmentos, como, por exemplo, a igreja, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e/ou sindicatos para assumir esse espaço. Assim, as direções dessas instituições acabam nomeando, por meio de avaliações próprias, quem teria o perfil mais adequado para representá-las.

Entre as motivações observadas para algumas nomeações, destaca-se a recorrência de: 1) aproximação com a temática dos Direitos Humanos; 2) experiência de atuação em outros Conselhos; 3) trajetória no campo da militância pela promoção e defesa dos Direitos Humanos; e 4) confiança.

Identifica-se que a recorrência com que ocorrem as indicações tem relação direta com a questão da limitação da autonomia dos Conselhos. A fim de reverter esse quadro e promover processos mais democráticos na escolha das instituições e de seus representantes, acredita-se ser necessário investir na produção de parâmetros de atuação para os Conselhos, em que questões como requisitos e métodos de escolha da representação, além dos aspectos legais, que devem ser garantidos, possam proporcionar maior rotatividade entre algumas instituições que compõem o Conselho.

Tabela 3. O Conselho fornece alguma ajuda de custo?

| | Ocorrências | Percentual |
|-----------------|-------------|------------|
| Sim | 14 | 18% |
| Não | 65 | 81% |
| Não responderam | 1 | 1% |
| Total | 80 | 100% |

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

A Tabela 3 trata da ajuda de custo ofertada aos conselheiros. Essa questão está diretamente relacionada com o tema do financiamento do Conselho, o qual se mostrou polêmico, tendo em vista a notória falta de consenso entre eles. Foram recorrentes as opiniões que apontavam a necessidade de maior autonomia financeira do Conselho, no

lugar da atual dependência da Secretaria à qual o Conselho está vinculado.

Foi recorrente, nas falas dos conselheiros, a crítica à falta de estrutura e finanças para exercer a função, com todos os dispêndios demandados, principalmente quanto ao deslocamento (os conselheiros necessitam, com frequência, realizar visitas a municípios, instituições etc.). Nesse sentido, os Conselhos localizados nos estados de maior dimensão geográfica apresentaram maior dificuldade. Quatorze conselheiros declararam receber ajuda de custo, das seguintes formas:

- Para despesas com passagens, hospedagens e alimentação, por meio de reembolso;
- Ajuda de custo para conselheiros que moram no interior para fins de comparecimento às reuniões do Conselho;
- Apenas dois conselheiros afirmaram receber remuneração, o que chamou atenção da equipe de pesquisa. Entende-se que a remuneração para os conselheiros tende a descaracterizar a atuação conselhistas, equiparando-a a um trabalho e afastando-a de seu caráter militante ou de identificação do tema sobre o qual trata o Conselho. Uma alternativa possível, tendo em vista que a atuação no Conselho exige esforços de diversas naturezas por parte dos conselheiros, poderia ser a redução da carga horária em suas instituições originárias, por exemplo.

A maior parte dos conselheiros (59 deles) afirma haver limites que dificultam a atuação do Conselho. Em suas especificações, destaca-se:

- Burocracia para liberação de recursos (ajuda de custo como passagens e diárias);
- Impossibilidade de acesso às contas públicas;
- Falta de participação dos conselheiros (muitos pontos de pauta, poucas reuniões e pouco tempo dos conselheiros para cumprir suas tarefas profissionais e dedicar-se ao conselho) que não têm dedicação exclusiva para esta atividade;
- Falta de autonomia frente o governo;
- Falta de organização, falta de um instrumento de contato entre os conselheiros;
- Relação prejudicada com alguns outros órgãos ou Conselhos que não se fazem presentes quando convocados e não socializam informações;
- Dificuldades para intervir na política orçamentária, baixo reconhecimento institucional;
- Falta de vontade política por parte dos governantes para resolver as questões ligadas aos Direitos Humanos;
- Falta de estrutura física e logística;
- Equipamentos;

- Salas (reunião e para atendimento);
- Reunião feita em outras salas que não são próprias (seja da secretaria ou de outra entidade, ex. OAB);
- Condições para impressão de documentos;
- Condições para os conselheiros do interior comparecerem às reuniões;
- Ausência de recursos humanos;
- Falta de recursos financeiros e autonomia financeira;
- Falta de uma equipe técnica;
- Falta de uma sede própria;
- Local de atendimento ao público de difícil acesso.

Registra-se a ausência de qualquer referência à possível falta de reconhecimento social e de divulgação das ações do Conselho, já que esse foi um tema amplamente debatido nas visitas de campo. Tampouco houve referência a qualquer sentido de monitoramento e avaliação das ações do Conselho, um feedback fundamental às instituições e à própria sociedade que o Conselho representa.

O principal entrave apontado pelos conselheiros diz respeito à questão estrutural. A ela, relacionam-se diversas outras questões relatadas. Todavia, identifica-se que o pano de fundo desse limite é a questão da autonomia financeira dos Conselhos. Caso houvesse tal autonomia, seus membros poderiam escolher a destinação dos recursos, agilizando, assim, questões como ajuda de custo, passagens, compra de equipamentos etc. Atualmente, o que se observa é que, na maior parte dos casos, a estrutura física das salas de reunião e de atendimento do Conselho (quando não a própria sede) fica circunscrita à própria Secretaria a que ele é vinculado, caracterizando ainda mais a falta de autonomia, não só financeira, mas também política. Por outro lado, a gestão direta dos recursos implicaria a necessidade de incrementar a equipe técnica envolvida na atuação do Conselho, para que o fator orçamentário não fosse mais uma questão que gerasse sobrecarga para os conselheiros. Assim, seria preciso repensar, de maneira mais ampla, a reestruturação dos Conselhos, entendendo seu papel social na construção de um controle social verdadeiro, com investimentos em recursos financeiros e humanos.

Outro item relevante é a falta de participação dos conselheiros, o que se pôde observar em algumas visitas de campo e também foi relatado por conselheiros e presidentes de Conselho. Essa questão se justifica pela falta de tempo dos conselheiros para conciliar seu papel profissional e sua atuação no Conselho, tema sobre o qual já se refletiu neste espaço. Verifica-se, ainda, haver, por parte de alguns conselheiros, falta de motivação e descrença na capacidade de o Conselho intervir na política estadual. Outra hipótese está relacionada à nomeação de conselheiros, ou sua indicação, conforme já visto, a fim de garantir representação prevista em lei. Quando isso ocorre, pode haver nomeação de conselheiros que não possuem nenhuma identificação com o tema, o que contribui para seu afastamento.

A maior parte dos conselheiros admite contar com condições inadequadas de estrutura física e logística (46 conselheiros) no Conselho. Constatou-se que alguns conselhos não dispõem de espaço próprio para funcionamento, operando dentro de secretarias ou subsecretarias, podendo haver compartilhamento de funções (o que foi verificado, por exemplo, no estado de Goiás) e limitação da autonomia do Conselho.

Alguns conselheiros apontaram para a precariedade na estrutura de atendimento ao público, que, por vezes, sequer dispõe dessa via de acesso ao Conselho. Afirmaram carecer de profissionais qualificados para realizar esses atendimentos e organizar administrativamente o Conselho. Para cumprir essas funções, alguns Conselhos dispõem de servidores da secretaria, o que, mais uma vez, atinge a questão da autonomia.

Observa-se que a questão da falta de orçamento próprio, ou pelo menos de aumento no financiamento disponível ao Conselho, é um dos principais motivos – se não o principal – para a observada precariedade estrutural, que, conforme já verificado, interfere em sua possibilidade de atuação. Com pouco investimento, prejudica-se o funcionamento dos Conselhos, limitando sua potencialidade em decidir acerca dos rumos políticos sobre os Direitos Humanos.

Cabe salientar que a avaliação da atuação do Conselho perpassa diversas questões já discutidas. Na visão dos conselheiros, a atuação é Boa (45 conselheiros) dentro dos limites impostos aos Conselhos, que, por exemplo, e como já citado, têm dificuldades referentes a investimentos. Nesse sentido, os conselheiros tendem a remeter o êxito na atuação às suas ações individuais, à sua força de vontade e à sua militância. No entanto, observa-se que a estrutura e o incentivo, assim como a divulgação e a legitimação social dos Conselhos, carecem de qualificação.

A avaliação positiva do Conselho se assemelha à autoavaliação positiva por parte dos conselheiros, o que remete a uma visão limitada de suas funções e do que de fato é o controle social. Poucos foram os conselheiros que questionaram o lugar do Conselho na elaboração, fiscalização e discussão do orçamento da política de Direitos Humanos. O entendimento da função do Conselho como órgão que recebe e procede à averiguação de denúncias contribui para uma avaliação positiva por parte dos conselheiros, uma vez que se verifica que, em grande medida, estas têm sido as intervenções realizadas.

Tabela 4. Sobre vínculos legais ou pessoais que o Conselho possui com:

| | Ocorrências | Percentual |
|------------------------|-------------|------------|
| Governador ou prefeito | 20 | 20,8% |
| Secretário | 37 | 38,5% |
| Vereador ou deputado | 6 | 6,3% |
| Não responderam | 33 | 34,4 % |
| Total | 96 | 100% |

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Como se pode observar na Tabela 4, entre todas as autoridades políticas, aquela com a qual o Conselho mais tem relações é o secretário de Justiça, de acordo com o afirmado por 37 conselheiros. Há situações em que o próprio secretário é presidente do Conselho, como observado nos estados de Ceará e Bahia. No caso específico do Ceará, por ocasião da visita de campo, os conselheiros questionaram essa vinculação, a qual está prevista em lei⁸⁵, impedindo a alternância da gestão entre Estado e sociedade civil.

Embora o questionário produzido pela equipe de pesquisa tenha buscado qualificar informações a respeito das reuniões ordinárias do Conselho, foi significativo o número de conselheiros que afirmaram realizar reuniões extraordinárias, a fim de debater questões emergenciais e/ou trabalhar uma pauta extensa cujo esgotamento não se faz possível em reuniões ordinárias. Esse fato foi observado na quase totalidade dos Conselhos estudados.

Como se verá, constatou-se, nas visitas de campo, que realmente a maioria dos conselhos tem reuniões ordinárias mensais (mais da metade). Em geral, a periodicidade é estabelecida por meio de votação, de acordo com o tempo que eles consideram necessário para aferir e acompanhar os resultados das ações ou de acordo com a possibilidade de se encontrarem. Muitos conselheiros citaram, ainda, que os Conselhos dispõem de um calendário de reuniões, possibilitando maior organização a partir desse agendamento prévio.

Grande parte daqueles que não responderam (18 conselheiros) são conselheiros recém-empossados ou suplentes que, por essa razão, não dispunham de muito domínio sobre as rotinas do Conselho.

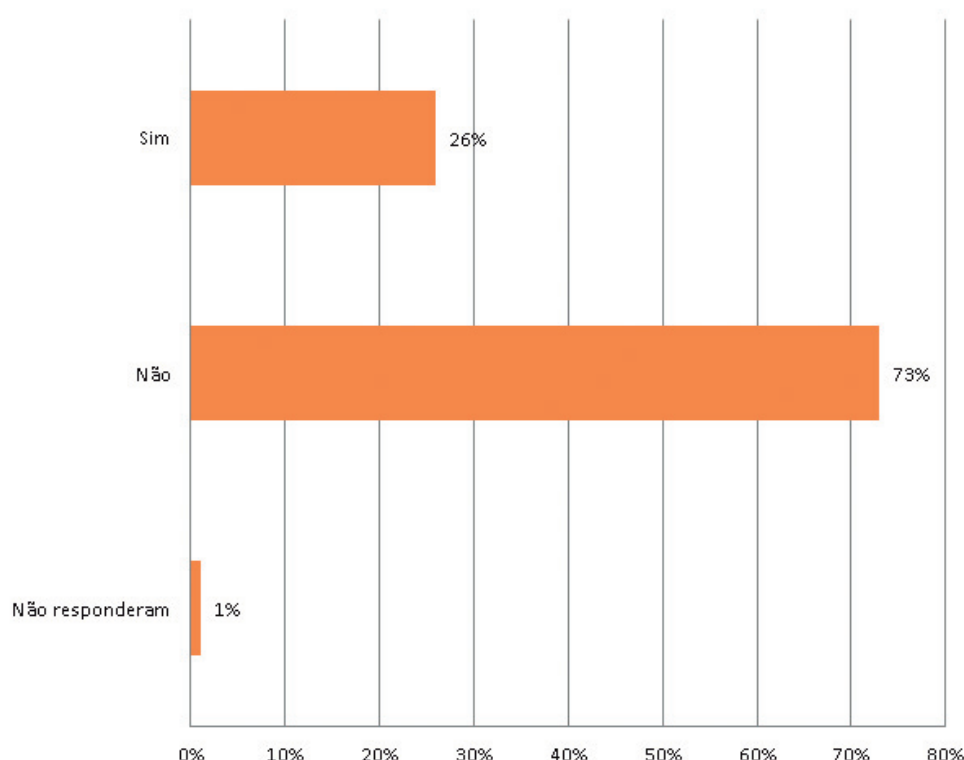
Tabela 5. Sobre a frequência que o conselheiro participa das reuniões

| | Ocorrências | Percentual |
|------------------|-------------|------------|
| Sempre | 22 | 27,5% |
| Quase sempre | 21 | 26,25% |
| Eventualmente | 3 | 3,75% |
| Nunca participou | 2 | 2,5% |
| Não respondeu | 32 | 40% |
| Total | 80 | 100% |

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

De acordo com a Tabela 5, verifica-se que dois conselheiros afirmaram nunca ter participado da reunião do Conselho. Estes alegaram terem sido empossados recentemente, por isso, até o momento de preenchimento do questionário, não haviam comparecido a nenhuma reunião.

⁸⁵ Lei que intentam alterar para que a presidência possa ser eleita, e não indicada.

Gráfico 01. O(A) senhor(a) participou de alguma capacitação/formação como conselheiro?

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

O Gráfico 1 demonstra que a maioria dos conselheiros (58) não passou por capacitação, o que foi constatado como uma demanda anunciada por eles e pelos presidentes dos conselhos por ocasião das visitas de campo realizadas. Verifica-se que essa lacuna diz respeito a deficiências relativas à estrutura logístico-administrativa e de ordem orçamentária dos Conselhos para o desempenho de atividades dessa natureza. Sobre o assunto, alguns conselheiros compreendem que tal capacitação deve ser um esforço mais abrangente, e não restrito a um único Conselho, dando a noção de que isso seria uma “autocapacitação”. Dessa forma, a demanda dos Conselhos seria no sentido de uma capacitação externa e abrangente, proveniente da esfera federal. Uma alternativa apontada seria a oferta de uma estrutura para a realização desse esforço.

Uma hipótese verificada pela equipe de pesquisa para a não realização das capacitações seria o acúmulo prévio dos conselheiros, tendo em vista seus níveis de formação e experiências em espaços correlatos, o que faz com que se considere o processo de capacitação desnecessário ou desimportante, frente às demais atividades que o Conselho precisa realizar.

Por outro lado, a necessidade de capacitação é, com frequência, uma demanda verbalizada pelos conselheiros, que entendem que, ainda que tenham nível escolar considerado elevado, este não é suficiente para o debate e o entendimento coletivo acerca da função e da forma de funcionamento de um Conselho desse gênero.

A respeito dos conselheiros que afirmaram haver passado por capacitação, destacam-se:

- Parte deles declarou ter passado por processo de capacitação externo, ou seja, que não foram organizadas pelo próprio Conselho, mas tinha relação com o tema dos Direitos Humanos;
- Consideraram como capacitação a realização de cursos e extensão universitária, assim como palestras, ou seja, um processo de capacitação mais genérico, sem abordar especificidades sobre o Conselho ou o tema dos Direitos Humanos propriamente;
- Afirmaram, com frequência, terem participado de capacitações organizadas por outros conselhos, como, por exemplo, sobre Saúde;
- Com menor frequência, alguns conselheiros indicaram ter realizado curso de capacitação oferecida pelo próprio Conselho, ou até mesmo pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República ou algum órgão específico voltado para a temática dos Direitos Humanos;
- Somente um conselheiro afirmou ter participado de capacitação exclusiva para conselheiros organizados pelo Ministério da Justiça;

Com base nas informações apresentadas, salienta-se que a demanda por capacitação é latente, não se tendo configurado como procedimento integrado à cultura de funcionamento dos Conselhos. Verificou-se que os conselheiros acabam “aprendendo” como atuar no Conselho por meio de quatro formas fundamentais: 1) na prática cotidiana; 2) em processos de formação fora do Conselho, acadêmicos ou relacionados à trajetória pessoal e/ou profissional de seus membros; 3) em iniciativas individuais do conselheiro para a qualificação pessoal.

5.1.2.2. Autoavaliação dos conselheiros

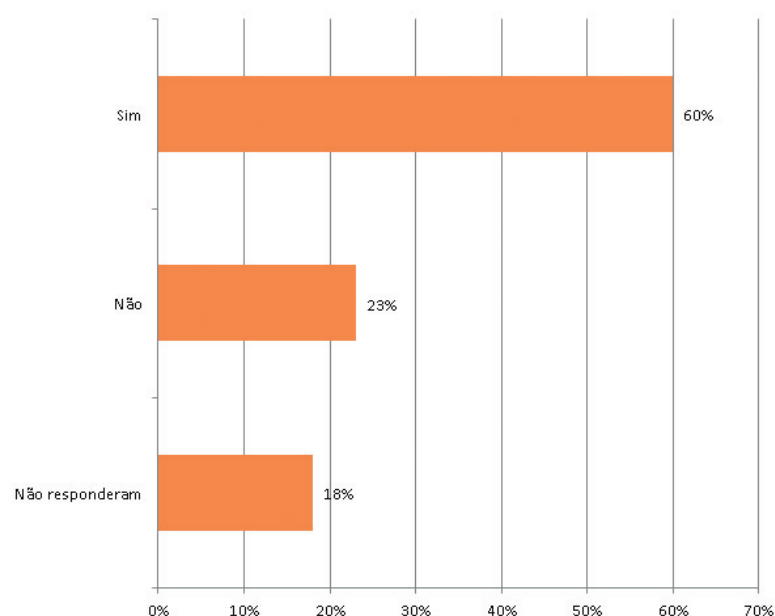
Verifica-se que a maior parte dos conselheiros (54) avalia como “Boa” sua atuação. Apesar dessa avaliação positiva, foram recorrentes, ao longo das visitas realizadas, queixas quanto às condições objetivas de realização de um trabalho de qualidade.

Dentre os conselheiros que avaliam como “Boa” sua atuação, nota-se que:

- Há um protagonismo da atuação dos conselheiros e de seus esforços pessoais, em detrimento da estrutura física dos Conselhos com as quais os conselheiros relatam diversas dificuldades, influenciando em suas próprias atuações;
- Sendo assim, alguns conselheiros indicam que a realização de melhorias na estrutura potencializaria, consequentemente, suas próprias atuações;

- É comum que os conselheiros sintam que suas instituições e/ou organizações estão de fato representadas no Conselho;
- Necessidade de realização de formações e capacitações, a fim de qualificar a atuação dos conselheiros;
- É frequente a avaliação positiva justificada pela ampla participação nas diversas atividades do Conselho e fóruns de debate relacionados ao tema;
- Nesta mesma linha, muitos conselheiros justificaram como “Boas” suas atuações, tendo em vista a participação nas reuniões e votações, o que evidencia uma concepção limitada a respeito das possibilidades de atuação no âmbito do Conselho, como se este tivesse, por fim último, a realização destas rotinas;
- A participação nas comissões do Conselho – alguns conselhos organizam-se internamente por meio de comissões temáticas - , qualifica, na visão de alguns conselheiros, suas atuações;
- Houve situações em que os conselheiros avaliaram como “Boa” sua participação, em função das denúncias que encaminham ao Conselho;
- Outros avaliam positivamente, relativizando a falta de tempo, já que não têm a carga horária reduzida em seus trabalhos;
- No caso específico do Conselho de Minas Gerais, um conselheiro ressaltou positivamente a condução, por parte deste colegiado, de processos de indenização a vítimas de tortura no período da ditadura.

Gráfico 02. O Conselho cumpre com suas metas/propósitos?



Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Como é possível observar no Gráfico 2, chama a atenção o número de conselheiros que não responderam a essa questão (14), que se relaciona diretamente com a visão dos conselheiros a respeito de sua atuação e da capacidade de intervenção do Conselho nos rumos da política de Direitos Humanos do Estado. Como já observado, nesses aspectos em que os conselheiros apontaram diversos entraves para sua atuação, eles acabaram avaliando que, em meio a tais dificuldades e condições objetivas de realização do trabalho, conseguem cumprir com as metas e os propósitos do Conselho, conforme afirmaram 48 conselheiros.

Por outro lado, as dificuldades estruturais e a falta de compromisso por parte do governo são apontadas por alguns conselheiros, entre aqueles que consideraram que o Conselho não cumpre seus objetivos (18 conselheiros), como a principal causa para essa deficiência. Outros conselheiros apontaram o fato de que o Conselho está mais voltado à solução de questões internas e burocráticas do que à de questões externas, de fato relacionadas às questões mais amplas dos Direitos Humanos. Nesse sentido, houve uma fala que apontou para a necessidade de o Conselho intervir de forma mais enfática na política estadual de Direitos Humanos;

Observa-se o fato de alguns conselheiros terem questionado as metas e os propósitos do Conselho, apontando para a necessidade de requalificação de suas funções, de modo a garantir a democracia e discutir, ainda, a dimensão econômica atrelada aos Direitos Humanos.

Cabe evidenciar, ainda, que alguns conselheiros consideraram como cumprimento de metas e objetivos o atendimento às demandas recebidas pelo Conselho, o que pode ser considerado uma visão parcial a respeito das possibilidades efetivas de atuação.

Alguns conselheiros que não responderam (14) alegaram que a entidade estava em processo de reestruturação, uma realidade encontrada em alguns Conselhos, a qual, inclusive, dificultou a realização do mapeamento.

5.1.3. Perfil dos conselheiros de Direitos Humanos

Na descrição do perfil dos membros dos Conselhos de Direitos Humanos, é importante destacar que não há um padrão definido para o conjunto. No entanto, o levantamento dos perfis predominantes dos conselheiros de Direitos Humanos traz elementos importantes a serem analisados e problematizados – e que podem contribuir para a compreensão da configuração interna desses órgãos, para além de seus aspectos institucionais e formais.

Assinala-se que, de modo geral, foi identificado entre os conselheiros: um número maior de homens, em sua maioria, brancos e pardos, e poucos negros; adultos não jovens, e com significativa presença de pessoas acima de 60 anos; e, em grande parte, trabalhadores do serviço público. O nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados foi alto, considerando que a maioria tem nível superior, e um número significativo possui pós-graduação. Esse fato, contudo, não denota uma atuação necessariamente qualificada por parte dos conselheiros, já que essa exigiria uma formação específica no campo atinente à temática do Conselho em questão.

Quanto à religião, o número de cristãos identificados foi bastante expressivo, composto, basicamente, por católicos. Chama a atenção o fato de não haver um número relevante de conselheiros evangélicos, apesar do crescimento de adeptos a essa religião no Brasil⁸⁶. É importante destacar, ainda, embora em percentual menor, o quantitativo de pessoas que se declararam sem religião.

No item relacionado à profissão dos conselheiros de Direitos Humanos, identificou-se que a área jurídica seria a mais representativa desse segmento, o que parece imprimir na composição e no funcionamento dos conselhos uma visão voltada a uma atuação mais legalista, menos afinada com uma perspectiva ampliada e crítica das realidades sociais. A falta de profissionais de outras áreas do conhecimento é um indicador da existência de restrições com outros campos de diálogos e atuação dos conselhos. No que se refere à ocupação principal e ao vínculo empregatício, os conselheiros se declararam funcionários públicos, atuantes em diferentes órgãos dos estados. Há, ainda, os que se declararam trabalhadores comissionados, contratados para assumir cargos de confiança.

No tocante ao segmento a que pertence o conselheiro, identificou-se certa heterogeneidade sobre o que seria conceitualmente sociedade civil. Na realidade, como se verá, vários conselhos, em estados distintos, têm formas diferentes de conceber o que seria uma instituição da sociedade civil. Dessa forma, a participação da sociedade civil, no caso dos conselhos estudados, estaria mais restrita a entidades profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Igreja Católica, que, através de pastorais ou arquidioceses, tem assento nas estruturas dos conselhos. Não se verificou a existência de muitos representantes de movimentos de base, fóruns e outras instituições do campo da sociedade civil *strictu sensu*. Observou-se que nenhum conselho traduz uma relação efetivamente paritária entre sociedade civil e Estado, o que pôde ser evidenciado também nas visitas de campo.

Indagados sobre a experiência prévia de participação em funções de representação e atuação política e social – anterior à entrada no Conselho de Direitos Humanos de seu estado –, os entrevistados declararam, em sua maioria, já terem estado em outros Conselhos. Sobre o que consideravam representação e participação política, apontaram várias possibilidades, como o trabalho no partido político, no sindicato, nos movimentos sociais, em organizações não governamentais (ONGs), em diversos conselhos, em órgãos de categoria profissional, assim como intervenção em centro de estudos e projetos de pesquisa.

5.2. ANÁLISES QUALITATIVAS

A partir dos dados apresentados na seção anterior, desenvolve-se, a seguir, uma descrição qualificada dos modelos formais de participação e controle social, bem como de formatos específicos dos conselhos pesquisados. A análise desenvolvida se baseia, principalmente, em relatos, percepções, discursos e concepções identificados dos atores entrevistados acerca dos conselhos de Direitos Humanos – conselheiros, presidentes de conselho e gestores estaduais da área.

⁸⁶ V. “Aumento de evangélicos no Brasil reduz número de católicos para 64,6%”. Agência EFE. Publicado em 29/06/2012, por G1, Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/aumento-de-evangelicos-no-brasil-reduz-numero-de-catolicos-para-646.html>

Conforme descrito em seção anterior, foram visitados dez Conselhos Estaduais de Direitos Humanos das cinco regiões do País, quais sejam, os referentes aos seguintes estados: Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Amazonas, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás e Distrito Federal. A exposição a seguir é desenvolvida a partir de cada Conselho visitado.

5.2.1. Percepções Locais dos Atores Sociais que Compõem os Conselhos de Direitos Humanos

Região Norte

5.2.1.1. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Pará

Dos sete estados da Região Norte, foram visitados o Pará e o Amazonas. A escolha decorreu da ausência de conselhos dessa natureza na maior parte dos estados vizinhos e do vulto geográfico/político/histórico que as duas unidades representam para a região e a federação.

No que se refere ao Conselho Estadual de Direitos Humanos do Pará, conforme já mencionado, este foi instituído em 2007, por iniciativa da SEJUS,⁸⁷ com a articulação determinante do Ministério Público. Seu regimento interno, contudo, somente teria sido elaborado no ano de 2012. O Conselho era composto pelas instituições estatais comuns aos demais colegiados antes descritos, bem como por entidades indicadas como “sociedade civil”⁸⁸, as quais consistiriam, majoritariamente, em representantes de outros conselhos estaduais de direitos, como o do Idoso, da Criança e do Adolescente e da Pessoa com Deficiência, entre outros.

As informações apresentadas a seguir foram obtidas por meio de entrevistas realizadas com representantes do Conselho e dos documentos fornecidos pela Secretaria Executiva.

Segundo informou o entrevistado, o órgão seria consultivo e deliberativo, mas com pouca ação efetiva: funcionaria como um “parecerista” em alguns casos da SEJUS ou da Secretaria de Segurança Pública. Dessa forma, seria necessário proceder a alterações legais a fim de fortalecer essa instância colegiada. Afirmou que a população desconhecia a existência do Conselho no estado, sendo este familiar apenas àqueles que já recorrem aos serviços do PROCON, uma vez que se situam no mesmo edifício.

Quando realizadas fiscalizações, as deliberações subsequentes demandariam resposta das instituições verificadas como “violadoras”. Em geral, ao receber uma resposta formal ao pleito, não haveria mais acompanhamento por parte do Conselho. Apenas haveria encaminhamento na hipótese de omissão das instituições demandadas. Em casos tais, seriam acionados o Ministério Público, as corregedorias de polícia e/ou outras esferas cabíveis.⁸⁹

⁸⁷ Anteriormente, “Secretaria de Justiça” e, no momento da pesquisa, “Secretaria de Justiça e Direitos Humanos”.

⁸⁸ Grifa-se, aqui, o termo “sociedade civil”, pois algumas considerações se revelam cruciais. Como será apresentado em outros exemplos, o segmento “sociedade civil” é muitas vezes indicado como qualquer forma de organização não estatal. Como se verá adiante, uma série de críticas é formulada nesse contexto.

⁸⁹ Nas narrativas a seguir, percebe-se que as interlocuções com as instituições são realizadas por meio de representações nos próprios conselhos. A suposta “rede” aludiria a relações institucionais intraconselhos.

Foram citadas as intervenções mais emblemáticas do Conselho, as quais ocorreriam nas seguintes áreas:

- Na esfera prisional;
- Nas questões ligadas à saúde;
- Na Segurança Pública;
- Superlotação de presídios, (com a ressalva de que, nestes casos, a condução seria responsabilidade do Judiciário);
- Delegacias superlotadas (ilustra-se esta incidência a partir do caso de uma cela que teria sido fechada por intervenção do conselho).

De acordo com o entrevistado, toda a estrutura em que opera o Conselho seria cedida pela SEJUS e não haveria sede ou lugar fixo para as reuniões. Declarou, ainda, que essa situação não atrapalha as reuniões, que acabam sendo realizadas nas instituições de origem dos conselheiros. Como pontos problemáticos, elencou:

- Falta de ajuda de custo aos conselheiros no que tange condições materiais mínimas de permanência no órgão, como passagens para as reuniões, transporte para o interior, entre outros;
- Necessidade de uniformização em nível nacional dos conselhos de Direitos Humanos;
- Necessidade de uniformização da política nacional do setor.

Acerca da dinâmica de funcionamento desse Conselho, vale ressaltar que o presidente sempre seria o secretário ou o secretário-adjunto de Justiça, enquanto o vice seria alguém indicado pela Secretaria de Justiça. As 22 entidades discriminadas em lei para compor o CEDH (em sua maioria, outros conselhos) indicariam seus representantes, mas as entidades teriam assento fixo. Haveria uma grande rotatividade dos conselheiros, em decorrência da fragilidade das próprias instituições que representam e do fato de as reuniões serem bimestrais. A “rede” político-jurídica do Conselho se limitaria às instituições que o compõem, não havendo formação de nenhuma esfera de apoio e interlocução supra/paraconselho.

O Conselho Estadual de Direitos Humanos do Pará, de acordo com as informações fornecidas pelo entrevistado, não mantinha interlocução com movimentos sociais, nem esses movimentos o procuram. Além disso, não haveria divulgação sobre as ações do Conselho: a ata constituiria a forma de divulgação intraórgãos (já que outros Conselhos compõem esse colegiado, e a troca de informações ocorreria de forma “natural”). Inexistem canais de comunicação externa.

Segundo o entrevistado, não havia capacitação dos conselheiros, ou qualquer perspectiva nesse sentido. Entre os eventos programados, foram indicados: visita às delegacias e manutenção de um posto avançado contra o tráfico de pessoas no aeroporto.

Ainda segundo esse entrevistado, os conselheiros não teriam autonomia: precisavam lutar por recursos individuais para tomar iniciativas de fiscalização. Sua autonomia seria apenas em relação às ações, mas não do Conselho em si, o qual, segundo seu entendimento, deveria ser mais empoderado. Eles não haviam estabelecido relação com outros colegiados estaduais ou com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, mas, como já indicado, teriam travado contato com conselhos paraenses de outras políticas – que, inclusive, comporiam a chamada sociedade civil dentro do Conselho, segundo a compreensão demonstrada pelos entrevistados. Segundo consta, não haveria colegiados municipais de Direitos Humanos no Pará.

No que diz respeito à vinculação (subsunção) orgânica do Conselho à Secretaria de Justiça, os entrevistados não apontaram questionamentos ou necessidade de mudanças.

- Como proposições, os entrevistados indicaram:
- Unificação da legislação que normatiza o funcionamento dos conselhos;
- Elaboração de programação anual com sugestões temáticas;
- Diretrizes nacionais de trabalho (roteiros orientadores).

5.2.1.2. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Amazonas

O Conselho de Direitos Humanos do Estado do Amazonas está situado na região central da capital, em um prédio contíguo ao da SEJUS-AM. Na visita realizada a uma reunião do CEDH, observou-se participação majoritária de membros do Estado.

O CEDH era assistido por uma funcionária, que se encarregava das funções administrativas. Realizavam-se atendimentos ao público, mas não com frequência. Nesses casos, todo encaminhamento que se fizesse necessário seria conduzido pelos próprios conselheiros. As demandas seriam de diversas espécies, desde preconceito de gênero e violência doméstica (esta, em menor quantidade) até campanhas dos outros conselhos, como, por exemplo, a questão dos imigrantes haitianos.

Indicaram, entretanto, que não dispunham de ajuda de custo para a realização de suas atividades, mas tinham uma proposta no sentido de implementar atendimentos itinerantes no interior do estado.

No Amazonas, também se identificou grande rotatividade de seus conselheiros. As demandas mais significativas mencionadas foram:

- Cursos de capacitação e fiscalizações (para além do sistema penal – que tem sido a agenda do conselho);
- A busca de criação de parcerias com outros colegiados;
- Ampliação do número de entidades da sociedade civil.

Os vínculos e interlocuções de entidades com o Conselho, mais uma vez, decorreriam da presença de seus representantes no colegiado. De acordo com os entrevistados, o CEDH trabalharia em “linhas de ação”, e não por meio de um plano elaborado e técnico.

Sobre a divulgação das ações do Conselho, não se verificou qualquer ação sistemática nesse sentido, tendo-se observado apenas que, no sítio eletrônico da SEJUS, havia informação acerca da existência do Conselho, com e-mail próprio. Outros órgãos também divulgavam o CEDH.

A SEJUS havia realizado alguns cursos sobre áreas afins, em focos como ECA e outras legislações atinentes ao tema dos Direitos Humanos, mas, em geral, não havia capacitação dos conselheiros. Algumas capacitações externas haviam sido realizadas com grupos minoritários e mais vulneráveis, mas em gestões anteriores àquela em curso durante a pesquisa.

Também não havia atividades programadas pelo Conselho. Igualmente, o monitoramento e a avaliação restringiam-se às devolutivas e aos informes trazidos nas reuniões. O Conselho se manifestaria, limitando-se à abordagem mediante situações pontuais ou de pequenos grupos. Segundo reportado, o acompanhamento das políticas na área dos Direitos Humanos se daria por um olhar transversal com outras instituições.

Diferente do que ocorre em outros estados, de modo geral havia a possibilidade de recebimento de ajuda de custo para reuniões, mas nem todos os conselheiros optavam por recebê-la. Conforme indicado pelos entrevistados, lutava-se por uma rubrica da Secretaria para o Conselho. Toda a infraestrutura era cedida pela SEJUS.

Alegava-se falta de projetos que pudessem estabelecer uma ponte com o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDPH), havendo apenas contatos esparsos. Indicaram, entretanto, a necessidade de fazê-lo e de hierarquizar os expedientes e a integração.

O Conselho travava diálogo constante com o Conselho Estadual da Assistência Social, do Idoso, da Criança e do Adolescente, mas não com conselhos municipais ou estaduais de Direitos Humanos – remarcando as posições fragmentárias e pontualmente concebidas das redes interconselhos.

Como sugestão para o aprimoramento da política, os entrevistados apontaram:

- Qualificação sistemática por “vias superiores”;
- Ampliação de recursos financeiros para equipar as secretarias e permitir a criação de projetos;
- Melhoria da administração/gestão dos recursos (“fim da lógica do favor”);
- Autonomia institucional.

Região Nordeste

5.2.1.3. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Ceará

No Conselho de Direitos Humanos do Ceará, o processo de escolha dos conselheiros ocorria por indicação das próprias instituições com assento na entidade. Os conselheiros entrevistados propunham uma mudança na lei, de caráter administrativo, para que a presidência deixasse de ser ocupada sempre pelo secretário(a) de Justiça – visando a um processo eleitoral –, e houvesse ampliação da representação da sociedade civil. Em entrevista realizada com um representante, constatou-se não haver efetiva paridade no Conselho, buscando-se reformulação nesse sentido.

As principais intervenções nos últimos quatro anos citadas pelos entrevistados concentram-se em alguns eventos:

- III Conferência Estadual de Direitos Humanos, em 2008, que serviria de moldes do Plano Estadual de Direitos Humanos (em construção);
- Balcão da cidadania (atendimento itinerante no interior por intermédio de um ônibus próprio), em 2011;

A respeito da periodicidade, as reuniões do Conselho eram realizadas quinzenalmente e os encaminhamentos eram feitos pelos próprios conselheiros na reunião.

Sobre as entidades que mantinham vínculo direto e indireto com o Conselho, as seguintes instituições foram consideradas pelos entrevistados:

- Poder Executivo, com o qual teria uma ligação orgânica;
- Ministério Público, por meio de representação no conselho;
- Poder Judiciário, por meio de representação no conselho (Tribunal de Justiça);
- Defensoria Pública, por meio de representação no conselho;
- Comissões de Direitos Humanos (da Assembleia Legislativa, OAB e Arquidiocese);
- Universidades – (05 instituições);
- Organizações da sociedade civil – as quais elencaram: a “Igreja” e a OAB.

Realizavam atendimentos ao público por meio da equipe da Secretaria Executiva do Conselho, na própria SEJUS, em dias e horários comerciais. Os atendimentos itinerantes também eram feitos pelo Balcão da Cidadania, de circulação bimensal, no qual, entre outras atividades, realizariam palestras.

A maioria das demandas dizia respeito ao sistema penal, como, por exemplo, casos de tortura. Os resultados das intervenções do CEDH eram divulgados apenas em âmbito interno, mas havia relatórios disponibilizados no sítio eletrônico da SEJUS. No momento da pesquisa, ainda não se havia realizado a capacitação dos conselheiros –

apesar de os conselheiros terem manifestado intenção nesse sentido.

No CEDH do Ceará, não havia um plano de ações redigido. Entretanto, elencaram como atividades programadas o Balcão da Cidadania e a perspectiva de realização de uma nova Conferência Estadual de Direitos Humanos.

O monitoramento/avaliação das ações do Conselho era realizado pela Secretaria Executiva, e não apenas através de discussões na reunião, diferentemente do que fora observado na maior parte dos outros conselhos visitados.

Segundo declararam os entrevistados, não havia contato com Conselhos de Direitos Humanos de outros estados, mas com de outras políticas sim, como, por exemplo, o Conselho Penitenciário do Ceará, da pessoa com deficiência, entre outros.

De acordo com os entrevistados, o Conselho cearense mantinha uma relação frequente com o Conselho Nacional (CNPDH) e, inclusive, já teria recebido visitas e convites para comparecer a reuniões no Distrito Federal.

Os entrevistados alegaram não haver conselhos municipais de Direitos Humanos no estado, o que dificultava a dispersão de um conteúdo mais qualificado e denso no que tange à possibilidade de desenvolvimento de ações no campo da Educação em Direitos Humanos⁹⁰.

Entre as sugestões levantadas pelos entrevistados para fins de qualificação das atividades desenvolvidas pelo Conselho, destaca-se a necessidade de:

- Realização de formação continuada dos conselheiros;
- Capacitação organizada pelo Governo Federal;
- Escolha periódica de temáticas pelo Conselho Nacional, a fim de orientar as ações desenvolvidas pelos Conselhos Estaduais e capilarizar os debates em torno da temática eleita;
- Necessidade da criação dos conselhos municipais/regionais de Direitos Humanos.

Entre outras questões, os entrevistados salientaram a importância da educação em Direitos Humanos como propulsora da cidadania. Além disso, criticaram a realidade da violência no Ceará, afirmando que protocolado petição na OEA que versava sobre as elevadas taxas de homicídio no estado.

A seguir, destacam-se algumas questões arguidas:

- A necessidade de uma estrutura própria;
- A fonte de recursos deveria ser estendida para além da secretaria;
- Necessidade de potencialização do diálogo entre os órgãos inter-estados e internacionais;

⁹⁰ A Educação em Direitos Humanos apareceu como pauta nesse colegiado. Configura-se como uma das pouco citadas medidas preventivas e de aporte interdisciplinar que poderiam ser de atribuição dos colegiados.

- Garantia de redução de carga horária de trabalho a fim de garantir dedicação dos conselheiros à atividade do Conselho;

- Pontuaram sobre a urgência de divulgação das experiências do conselho (preocupação com a visibilidade do mesmo) e da legislação que normatiza sua existência;

- Apontaram a necessidade da alternância da presidência do conselho;

Sublinharam, ainda, como as maiores violações aos Direitos Humanos no Ceará: exploração sexual comercial infantil; homicídios sem investigação (grupos de extermínio); femicídio; pobreza.

Os entrevistados declararam que ainda era cedo para se realizarem avaliações mais contundentes sobre o Conselho, dado seu reduzido tempo de existência, no período de realização da pesquisa, e esclareceram que as interlocuções interinstitucionais ocorriam apenas com os conselheiros que delas provinham. É necessário haver, segundo apontaram, cogestão e corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil.

5.2.1.4. Conselho Estadual de Direitos Humanos de Alagoas

No período pesquisado, o Conselho de Direitos Humanos de Alagoas apontava a falta de verbas como uma das maiores dificuldades enfrentadas. Todavia, o Conselho também por falta de legitimidade social, admitida pelos entrevistados.

Não se observou integração com outros órgãos que também atuavam na agenda dos Direitos Humanos, como as comissões da OAB e do Ministério Público. Assim, as ações do Conselho Estadual se resumiriam ao encaminhamento de denúncias que chegam a eles.

Os conselheiros entrevistados apresentaram críticas ao Conselho, à falta de alcance de suas ações e ao considerado descompasso cultural existente entre a realidade da população e as tentativas de se desenvolverem políticas democráticas. Trouxeram os aspectos histórico-culturais que colaboraram para a considerada falta de reconhecimento dos conselhos por parte da população. A questão cultural foi sublinhada com ênfase, discursaram sobre a falta de acesso à educação formal e política da população alagoana e sobre a influência de um reduzido número de famílias que, segundo eles, detinham o poderio político (uma das demandas frequentemente apresentadas ao CEDH, oriundas do extermínio “a mando”, principalmente no interior).

Segundo alegaram os entrevistados, o diálogo entre o Conselho de Direitos Humanos e as instituições análogas ocorria apenas quando alguma necessidade surgia. Não havia constância ou regularidade formal/orgânica com outros órgãos. Enfatizaram a sobrecarga enfrentada pelo presidente e a concentração de tarefas sobre sua figura, decorrente da própria falta de engajamento de outros conselheiros – o conselho não dispunha de comissões.

Região Sudeste

5.2.1.5. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo

O CEDH do Espírito Santo funcionava nas instalações da “Casa dos Direitos” – onde se integrariam conselhos e os movimentos sociais, buscando construir uma referência para a militância e o debate.

Em seus discursos, observou-se que os conselheiros partiam de uma concepção dos Direitos Humanos como uma conquista histórica da humanidade em seus níveis políticos, éticos e jurídicos. Remetiam ao humanismo francês do século XIX e ao marxismo, e a como ambos não são dissociáveis. Falaram da necessidade de educação em Direitos Humanos e da pressão que a sociedade impunha quanto ao encarceramento em massa e à violação de outras conquistas. Mencionaram a concepção natural de Direitos Humanos para além das positavações legais, trazendo a importância da imanência do gênero humano para o debate.

Constava como pauta central do CEDH o debate sobre o sistema carcerário e as condições de vida na prisão. Durante o debate do grupo focal conduzido pela equipe de pesquisa, discutiram o papel da mídia e ponderaram sobre o regime ditatorial no Brasil e seu papel na banalização da tortura e na perseguição aos movimentos de resistência e de militância no campo dos Direitos Humanos. Ponderaram também sobre os espaços de poder dos Conselhos e o fato de se concentrarem mais no campo acadêmico e nas esferas políticas e menos no ambiente escolar e junto à população.

Os conselheiros fizeram referência à relação interinstitucional e às diferentes correlações de força. Apontaram a interlocução entre sociedade civil e gestores, avaliando o Conselho como instrumento de politização da sociedade. Atribuíram a visibilidade do Conselho às ações praticadas junto às esferas federais, como também aos projetos referentes à Educação em Direitos Humanos e ao Plano Estadual de Direitos Humanos em desenvolvimento⁹¹. Afirmaram, no entanto, que lidam com a contradição de modo incessante e que a temática é permeada de avanços e retrocessos simultâneos.

O Espírito Santo é o estado da federação que já levou o Brasil duas vezes às Cortes Internacionais⁹². Quando questionados sobre a fiscalização em instituições de saúde, como hospitais, por exemplo, os conselheiros fizeram críticas ao processo de internação compulsória e declararam que o tratamento dos pacientes teria cunho religioso, o que eles rejeitavam.

Os conselheiros entrevistados afirmaram que as ações do Conselho enfatizavam a defesa dos direitos civis e políticos (mas consideravam que a abrangência deveria ser maior, aos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, entre outros). Seus relatos retrataram experiências na atuação do Conselho que consideram positivas em diversos eixos. Ressentem-

91 Teriam se envolvido também na criação de um prêmio para os destaques nesse campo.

92 É o caso que envolve as medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), referentes à obrigação do Estado em garantir a vida e a integridade pessoal dos adolescentes internados na Unidade de Internação Socioeducativa (Unis) – localizada no município de Cariacica, região metropolitana de Vitória, no Espírito Santo. O caso foi levado a essa corte em 2009, após sucessivas rebeliões e homicídios de adolescentes praticados no local. V. “Corte da OEA renova determinação para que Estado brasileiro proteja a vida de adolescentes no Espírito Santo”. Publicado por Justiça Global Brasil. Disponível em: <http://global.org.br/arquivo/noticias/corte-da-oea-renova-determinacao-para-que-estado-brasileiro-proteja-a-vida-de-adolescentes-no-espírito-santo/>

se, porém, dos citados “recordes” negativos do estado: campeão em homicídios de jovens negros, mulheres e homossexuais, sendo a banalização da violência um dos maiores desafios. Declararam que o Conselho se propõe a colaborar na formulação das políticas e em sua consolidação junto aos órgãos públicos. Realizam contínuas visitas institucionais a delegacias e presídios, onde visualizam inúmeras violações, tais como:

- Adolescentes dormindo algemados a grades;
- Torturas;
- Superlotação em celas/ contêineres;
- Homicídios;
- Falta de higiene e má alimentação.

Os conselheiros afirmaram que seriam tomadas medidas quando percebidas as violações, como, por exemplo, pedidos de *habeas corpus* coletivo etc. Havia, também, atendimentos itinerantes em diversos sentidos – monitoramento, inspeções, denúncias – e participação de vários grupos religiosos. Declararam que, na medida do possível, acompanhavam as denúncias realizadas.

Classificaram o Espírito Santo como um estado conservador, o que dificultaria a prática de ações educativas e do Conselho. Havia a percepção específica das diversas violações em distintas localidades do estado, conforme exemplo a seguir:

- Vitória: violência contra a população LGBT;
- Região Norte: ataque às comunidades quilombolas;
- Região sul: discriminação contra ciganos;
- Outros municípios não especificados: violência contra povos originários.

As falas dos conselheiros asseveraram que a prática conselhistas seria mais do que uma ação voluntária ou militante, e o Conselho seria um espaço de subjetivação política para muitos deles.

O processo de eleição dos conselheiros para a composição do CEDH estaria previsto em sua lei regulamentadora, havendo edital para o processo público de nomeação e indicação dos representantes.

Os entrevistados criticaram o fato de não haver liberação de horas para os conselheiros em suas instituições originárias, o que afetava o rendimento em ambos os espaços ou a sobrecarga dos conselheiros. Também afirmaram que não havia capacitação sistemática, mas que já haviam participado de alguns cursos ministrados por órgãos superiores. As capacitações externas seriam sobre o sistema prisional, socioeducativo, políticas e fundamentos em Direitos Humanos. A realização da Semana Estadual de Direitos Humanos estaria entre as atividades programadas pelo Conselho.

Alegaram manter contato, ainda que superficialmente, com Conselhos de Direitos Humanos de alguns estados do Nordeste. Em seu próprio estado, tinham proximidade – em diferentes graus – com os conselhos das seguintes pastas: Criança e Adolescente, Mulheres e Segurança Alimentar, Idoso, Penitenciário e de Álcool e outras Drogas.

Afirmaram que só havia Conselho Municipal de Direitos Humanos em Vitória, com criação ainda muito recente. No interior, mantinham certa relação com grupos militantes, embora considerada restrita. Declararam não perceber vontade política por parte das prefeituras na criação de conselhos municipais.

Como proposições para um panorama nacional, indicaram:

- a necessidade de uma instância federativa realizar uma congregação de conselhos, mapeá-los e conhecer suas demandas a fim de subsidiá-los;
- Efetivar as políticas de Direitos Humanos e Segurança Pública já instituídas no legislativo.
- Instituir uma efetiva política nacional de Direitos Humanos;
- Orientação mais geral por parte da federação sobre as ações a serem desenvolvidas pelos conselhos;
- Unificação e gerenciamento matriciais dos conselhos.

5.2.1.6. Conselho Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais

Na visita ao CEDH de Minas Gerais, a equipe de pesquisa participou de uma reunião em que foi possível observar que as percepções dos conselheiros sobre os Direitos Humanos eram variadas: desde um repertório constituído por saberes jurídicos relacionados ao direito internacional, como, por exemplo, um conjunto de normas reguladas por tratados mundiais, até dimensões naturalistas, como justificação para os Direitos Humanos.

Também recuperaram um discurso “anticapitalista⁹³” em suas perspectivas, alertando para as inerentes violações dos direitos desse modo de produção. Mencionaram também os direitos dos animais e os direitos ambientais/ecológicos.

Durante a condução do grupo focal, demonstraram que, segundo a concepção hegemônica do grupo, o Conselho de Direitos Humanos era considerado um “guarda-chuva”, pois aborda um tema transversal a diversas áreas. Assinalaram também que os Direitos Humanos seriam aqueles inerentes à pessoa humana viabilizados/operados pela educação e pela ética. Ressaltaram a importância das trocas simbólicas ocorridas entre os conselheiros e o enriquecimento dessa prática. Para eles, o Conselho seria um lugar propício ao atendimento das denúncias de violação (uma porta aberta para a sociedade levar suas demandas), com atenção à noção de paridade ou mesmo de uma prevalência da sociedade civil como algo construtivo.

⁹³ Observou-se que as falas de muitos conselheiros revelavam a necessidade de se lutar por outra sociedade que superasse o capitalismo, para que fosse possível garantir verdadeiramente os direitos humanos em sua total complexidade de dimensões.

Nesse sentido, problematizaram que o Conselho de Direitos Humanos teria competência “residual” frente a outras temáticas específicas e que, nesse estado, haveria outros conselhos com mais capacidades específicas, como o Conselho de Igualdade Racial, dos Idosos (dos grupos vulneráveis), entre outros. Salientaram os benefícios da diversidade de representações, procurando a ampliação da participação da sociedade civil e da paridade: no momento da pesquisa, a proporção seria: dois terços para o estado e um terço para a sociedade civil.

Assinalaram a importância do Conselho quanto à proposta de reparação dos danos causados pela ditadura militar e aludiram às agressões sofridas pelos militantes, afirmando que sua luta não era diferente do princípio que esse Conselho defendia.

O CEDH, como um conselho que considera ampla sua intervenção, deveria atuar quando os outros conselhos não dessem conta de suas respectivas ações. As ações mais emblemáticas do Conselho foram apontadas como:

- Os processos indenizatórios referentes a violações durante o período ditatorial.
- O crescimento do conselho;
- Experiência exitosa no campo dos programas de proteção a pessoas ameaçadas;
- Debate que se inicia sobre o programa de prevenção à tortura como um marco pessoal e prospectivo do conselho.

Um representante entrevistado comentou sobre a evolução do CEDH e em sua qualitativa transformação – e que a sociedade já teria percebido a existência do conselho chamando-o à participação em diversas ocasiões.

Os conselheiros indicaram sentir a necessidade da existência de uma rede nacional de defesa de Direitos Humanos mais ampla e com respostas céleres às violações.

Entre as sugestões sobre possíveis intervenções por parte do Governo Federal, elencaram:

- Que os conselhos sejam mais ouvidos;
- Fortalecer o acesso à justiça e a prática conselhistas;
- Equipar melhor os conselhos (a partir de abertura de editais);
- Necessidade de fomentar investimentos e apoio financeiro e de recursos humanos (com maior remuneração);
- Propiciar a realização de parcerias ou convênios – uma vez que se considera precária a estrutura de funcionamento do Conselho;
- “Empoderamento” aos conselheiros;
- Fomentar e fortalecer a formação dos conselheiros (capacitação) para a própria

consolidação das políticas do ministério;

- Necessidade do acúmulo em pesquisas direcionadas para os conselhos em várias áreas.;
- Leitura cada vez mais social dos processos criminais e das violações de direitos e efetivação da justiça como medida preventiva.

Um entrevistado apresentou críticas ao modo como o Conselho era visto pela SEDESE⁹⁴, às injunções que sofrem da pasta e à rotatividade enfrentada em seus escalões mais altos, o que interrompia as diretrizes e as práticas desenvolvidas pelo Conselho.

O entrevistado relatou que, anteriormente, não havia participação da sociedade civil e que lançaram o edital para a inserção desses movimentos no CEDH. Ainda relata que, à época, houve participação maciça de entidades na eleição, com a entrada de quatro, inclusive do MST, o que considera uma vitória. Aludiu, ainda, à baixa adesão de conselheiros em 2009, o que teria sido mudado gradualmente pelas ações da Secretaria Executiva. Segundo ele, haveria um problema recorrente: a dificuldade de se encontrarem conselheiros afinados com a temática dos Direitos Humanos.

Verificou-se que não havia programas de capacitação dos conselheiros nem do Conselho, mas havia espaços de discussão sobre temas sensíveis ao órgão, como homofobia, direitos dos idosos, entre outros (sobretudo para o público interno). Identificou-se a dificuldade de dedicação dos membros às práticas do Conselho, o que, em certos níveis, prejudicava suas atividades nas instituições originárias, devido à falta de liberação em relação à sua execução. O Conselho tinha 25 anos, e seu regimento ainda era o mesmo desde a sua constituição, havendo sempre primazia da atuação estatal.

A inserção do Conselho, segundo o entrevistado, era estimada em 90% das ações ligadas ao sistema penal. E, para desconstruir eventuais equívocos sobre os Direitos Humanos, foram criadas comissões específicas, como em Salto da Divisa (município do interior onde havia conflitos agrários); também em relação a ocupações de imóveis pelo MST; comissão contra a homofobia; proteção a pessoas em situação de rua e prevenção à tortura etc.

A Secretaria-Executiva era composta pelo secretário e por mais cinco estagiários de Direito, um funcionário efetivo da SEDESE, um da Secretaria de Defesa Social, um da Secretaria de Gestão e um terceirizado. Uma das grandes dificuldades apontadas era a considerada falta de qualificação dos servidores, do ponto de vista técnico. Do espaço do Conselho, outrora, decorreriam inúmeros dispositivos de proteção (disque-DH, escritório de DH do governo do estado – para acionar o Judiciário –, indicação para as ouvidorias de polícia).

Segundo os entrevistados, as ações do Conselho eram pouco divulgadas, pois havia controle maciço da mídia por outros interesses conservadores. Entretanto, foi informado que a mídia alternativa publicava notícias sobre o Conselho. A divulgação dos resultados também se daria pela internet, por e-mail e através das instituições integrantes do Conselho. Havia ainda um grupo de apoio que funcionava como capacitador.

94 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais.

Ademais, foi informado que havia dois conselhos municipais de Direitos Humanos em Minas Gerais, mas buscava-se a criação de conselhos municipais em cidades com mais de 50 mil habitantes, com câmaras temáticas internas, como para LGBT, mulheres etc.

O entrevistado destacou algumas intervenções mais simbólicas do conselho:

- No caso de uma ala de presos homossexuais que foi atacada por uma equipe especial de agentes carcerários – mas sem muito sucesso;
- Ocupações do MTST;
- Também fala da repercussão dos casos relacionados às reparações das vítimas da ditadura.
- Dentre as programações do CEDH, destacou:
 - Reunião para apresentação pelo conselho da criação de mecanismo de prevenção à tortura;
 - Resgate da história dos alunos da UFMG que lutaram contra a ditadura;
 - Seminário que trata da história do conselho (planejado para setembro de 2012);
 - Comemoração dos 25 anos do conselho (planejado para dezembro de 2012).

Segundo indicado, o CEDH monitorava os casos por meio de um acompanhamento quinzenal. Percebiam-se alguns reflexos de sua atuação nas políticas públicas e na sensibilização dos agentes públicos. A Secretaria seria consultada e demandaria posições do Conselho sobre projetos de lei, por sua função consultiva.

Não se mencionaram interlocuções/vínculos com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Havia, contudo, relação com outros conselhos do estado: idosos, deficientes, fórum de conselhos de direitos da SEDESE etc. Também não havia contato com Conselhos de Direitos Humanos de outros estados ou com conselhos municipais de outras políticas.

Mesmo com a maior parte conformada por representantes do poder público executivo e judiciário, esse órgão expressa relação com a militância.

Como proposições, foram indicados:

- Regulamentação do Fundo estadual de promoção dos Direitos Humanos, existente desde 2001: 7% da receita das loterias deveriam ir para esse fundo;
- Autonomia financeira para facilitar o funcionamento, que o conselho administraria;
- Ouvidorias de polícia deveriam ser indicadas pelo Conselho;
- Fortalecer os conselhos nos municípios (política de base);

- Fomento à Educação em Direitos Humanos como prática pedagógica humanista (via escolas);
- Luta contra percepções conservadoras ainda do período ditatorial;
- Fortalecimento das redes de promoção e defesa dos Direitos Humanos;
- Formação de equipe para dar suporte de atendimento aos conselhos.

5.2.1.7. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro

Esse estado foi um dos primeiros a receber visitas no âmbito desta pesquisa, funcionando como piloto para as demais atividades previstas. Foi realizada entrevista com a presidente – então superintendente de Direitos Humanos, na Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) –, que argumentou ser o Conselho ainda muito novo (com menos de um ano de formação) e estar em vias de organização.

Os conselheiros afirmaram que as principais ações da entidade dizem respeito ao enfrentamento à violência policial, com atuação por parte do Conselho, sobretudo nos locais em que há UPPs⁹⁵. Relataram que, nos casos de denúncia de tortura ou abuso de poder de policiais, buscavam-se testemunhas para depor e registrar ocorrências, o que foi considerado por uma conselheira um mérito do Conselho. Em um dos casos narrados, em que um rapaz fora torturado por policiais militares no Pavão-Pavãozinho e acusado de criminoso, os conselheiros foram até o local e, segundo eles, conseguiram reverter a situação: o rapaz registrou a ocorrência na qualidade de vítima, e não de criminoso.

No mesmo sentido, uma conselheira narrou que presenciou, numa comunidade, oito rapazes sendo espancados. Segundo relatou, quando chegou ao local e os agressores (PMs) a viram, cessaram com as agressões e liberaram os rapazes. Outra experiência narrada foi a audiência relativa ao Porto do Açu, sobre as remoções e violações dos Direitos Humanos, que teria evitado uma segunda etapa de remoções até que se resolvessem algumas questões. Através dessa mobilização, como desdobramento desse caso, firmou-se contato com mais Conselhos.

Os conselheiros afirmaram que, quando informam que estão representando o Conselho de Direitos Humanos, instituição associada ao poder público, percebem maior legitimidade. A presidente do Conselho chamou a atenção para o fato de a formação ser de dois terços preenchidos pela sociedade civil, sendo isso considerado um avanço.

Falou-se sobre a necessidade de o tema “Direitos Humanos” estar presente em todos os órgãos do Estado e que o desejo do Executivo era de que este fosse conduzido de modo transversal na administração pública. Um bom exemplo foi a

⁹⁵ Sobre- essa indicação, vale esclarecer que, desde dezembro de 2008, vêm sendo empreendidas ações de ocupação policial nas favelas do Rio de Janeiro, através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). De acordo com discurso oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, “a Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades”. V. “CONCEITO UPP: A POLÍCIA DA PAZ”, publicado pela Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Disponível em: http://upprj.com/wp/?page_id=20

atuação da Secretaria de Ambiente, com os “catadores” de Gramacho⁹⁶, juntamente com a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Mas essa transversalidade (como uma prática) representaria um desafio.

Sobre os entraves, foi citada a situação da Segurança Pública no Estado, principalmente a relação entre comunidade e Segurança Pública, sendo esta cercada de violações aos Direitos Humanos. Destacou-se, ainda, que seriam recorrentes as violações aos Direitos Humanos pelos órgãos de Segurança Pública e que a sociedade, de maneira geral, endossa tais violações, ao reforçar que os Direitos Humanos não valem para determinados tipos de pessoas, como, por exemplo, “bandidos”, para quem mora em alguns lugares ou para quem é de determinada cor, estigmatizando-os. Os próprios governantes dariam exemplos negativos, tornando mais difícil o trabalho de conscientização da população. Alegaram que o Conselho tenta equilibrar essa situação, mas encontra dificuldade.

Foi registrado o fato de o Conselho ser recente e de não ter havido capacitação para os conselheiros sobre a temática, inexistindo, portanto, preparo para sua atuação. Acrescentou-se a necessidade de se definir uma política estadual voltada a um plano específico e de haver maior incidência de políticas públicas. No entanto, as atuações mais emergenciais atrapalhavam o andamento do trabalho do Conselho e a necessidade de visita aos demais conselhos e instituições.

Ao refletirem sobre o papel do Conselho, os entrevistados afirmaram que acompanhariam violações dos Direitos Humanos pelo Estado. Segundo eles, o Estado pode ser considerado um grande violador. Identificou-se a preocupação com a intersectorialidade e com a participação da sociedade civil e de entidades internacionais. Seria necessária a construção de políticas públicas como uma obrigação do Conselho de Direitos Humanos.

Com relação à sua capacidade consultiva, o Conselho se posiciona, sugerindo ampliação no âmbito dessa função. Mas os entrevistados afirmaram que não contavam com planejamentos estruturados pelo Conselho, até porque, no período de realização da pesquisa, ainda não havia uma metodologia consolidada. Portanto, a atuação era sempre reativa. Consideravam que ainda não influenciavam os rumos da política, em decorrência do pouco tempo de existência.

Os conselheiros entendiam que a criação da entidade já é um sinal de avanço. No entanto, é preciso avançar mais como ação, como discussão de forma coletiva.

O Conselho fazia registros das reuniões em livro-ata. Na ocasião, não havia, ainda, um secretário-executivo nomeado, mas apenas uma pessoa que exercia essa função: na SEASDH, há uma Superintendência de Conselhos Vinculados que trata de toda a parte administrativa e de apoio a todos os Conselhos da Secretaria. Caberia a eles providenciar toda a parte administrativa, mas relataram dificuldade para conseguir um cargo e nomear alguém definitivamente como secretário-executivo.

⁹⁶ Área de depósito de lixo, conhecida como Lixão de Gramacho. Essa área foi fechada recentemente: “Lixão de Gramacho é fechado oficialmente no Rio de Janeiro”. Publicado por Portal Terra, em 03 de junho de 2012. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5810900-EI8139,00-Lixao+de+Gramacho+e+fechado+oficialmente+no+Rio+de+Janeiro.html>

Dois profissionais estavam diretamente envolvidos com as atividades de apoio à gestão do Conselho, pois a Superintendência de Conselhos Vinculados garantia uma estagiária de Direito exclusivamente para o Conselho de Direitos Humanos. Havia também mais um estagiário que fornecia apoio em outros níveis. Era um estagiário de ensino médio, por meio de convênio firmado com a Fundação para Infância e Adolescência (FIA). E a própria Superintendência de Conselhos Vinculados, que possuía cerca de quatro profissionais, responderia às demandas administrativas dos Conselhos.

No que tange aos mecanismos de registro e acompanhamento dos encaminhamentos realizados, informaram que o Conselho ainda se encontrava em fase de definir os procedimentos através dos quais se desenvolveriam esses mecanismos. Até o momento, haviam sido feitos da seguinte forma: as denúncias que chegavam ao Conselho eram acolhidas, autuadas por um funcionário, encaminhadas para a presidente e despachadas para a comissão competente. O Conselho estava, portanto, se organizando em comissões temáticas.

A ideia para o futuro era que se abrissem processos a serem acompanhados pelas comissões, as quais teriam seus próprios coordenadores. Os coordenadores distribuiriam os processos para os relatores de acordo com as matérias com as quais tinham afinidade. O relator analisaria o processo e emitiria um parecer inicial, submetendo-o a uma comissão e levando um parecer conclusivo ao plenário, que deliberaria sobre aquela matéria específica.

Ainda não havia sido tomada nenhuma decisão dessa forma, mas tais deliberações poderiam ser tomadas através de uma resolução do Conselho. Por ser um Conselho consultivo e não deliberativo, indicaram a necessidade, ainda, de se chegar a um consenso sobre o que fazer com essas conclusões com relação às denúncias. Elas precisariam dar suporte a políticas. Poderiam ser publicadas resoluções com base nessas conclusões. Mas, no momento da pesquisa, os processos ainda estavam em fase de formação.

No ano de 2011, foram emitidos apenas dois ofícios. Logo após a formação e a posse do Conselho, ocorreu a ocupação⁹⁷ da Rocinha, onde o Conselho esteve presente, embora sem saber como atuar. Após essa “visita”, a presidente expediu um ofício, deliberado pelo plenário do Conselho e direcionado ao secretário de Segurança Pública, manifestando-se contra a declaração de alguns comandantes da PM, que afirmavam que os policiais poderiam, deliberadamente, entrar na casa dos moradores. Nesse ofício, foram citados alguns direitos que protegem os moradores desse tipo de intervenção.

A prisão de um conselheiro também demandou a atuação da entidade: ele foi preso com uso de algemas e o Conselho também enviou um ofício no sentido de que as algemas não devem ser utilizadas, exceto em casos excepcionais – a esse respeito, inclusive, foi divulgada uma nota aos meios de comunicação. Outra situação já mencionada com que o Conselho se envolveu foi a do Porto do Açu, que provocou a manifestação da presidente na imprensa.

Como já exposto, a lei de criação do CEDH define quem são os representantes do

97 Incursão das forças de Segurança Pública, seguida da instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

Conselho e estabelece que 18 pertencem à sociedade civil. Para elegê-los, pensou-se em convocar uma assembleia, mas, antes disso, foi necessário criar uma comissão eleitoral que também contasse com a participação da sociedade civil, para que não fosse apenas o poder público selecionando, liderando o processo. Decidiu-se, portanto, realizar duas assembleias: na primeira, definiu-se que haveria cinco representantes, quais sejam: SEASDH, Ministério Público, OAB e mais dois representantes da sociedade civil. Em seguida, foi aberto edital para a chamada dos representantes da sociedade civil do Conselho, com uma série de requisitos que comprovassem sua trajetória no campo dos Direitos Humanos. Os 18 representantes da sociedade civil foram eleitos numa segunda assembleia. Todo o processo de composição do Conselho durou de abril a setembro de 2011. Já os representantes do poder público seriam indicados por suas instituições.

Uma questão importante mencionada como acompanhamento do CEDH foi o Plano Estadual de Direitos Humanos. A presidente avaliava que o Conselho deveria ser o órgão encarregado pela implementação do plano. Seria criada uma comissão especialmente voltada a esse campo de ação. Havia previsão de uma contribuição por parte da ONU, por meio de capacitação dos conselheiros e contribuições para a elaboração do Plano. As reuniões ordinárias do Conselho eram mensais.

As parcerias e/ou convênios com outras instituições, assim como com os demais colegiados, restringem-se à representação no Conselho. Não havia, até a data de realização da pesquisa, um plano de ação redigido, nem uma organização institucionalizada para o atendimento, mas as denúncias chegavam à secretaria e, mais especificamente, através de sua ouvidoria. Havia um e-mail próprio para a comunicação com o Conselho.

Declararam que, quando havia demandas imediatas do cidadão comum, o procedimento consistia em encaminhar a instituições competentes. Afirmaram ter uma boa relação com a Defensoria Pública, e o contato com os órgãos de administração da justiça seria constante.

Até o momento de realização desta pesquisa, ainda não havia divulgação sobre a atuação e a oferta de atendimento do Conselho. Igualmente, não haviam sido divulgados os resultados. No entanto, pretendiam dar conta dessas questões ainda no primeiro ano de atuação do Conselho.

Afirmaram que os meios de comunicação utilizados, até o momento, haviam sido rádio, televisão e jornal. Até o período pesquisado, ainda não havia um relatório de atividades do Conselho, nem atividades programadas, monitoramento ou avaliação das ações. Tampouco havia algum tipo de relatório público ou publicação de prestação de contas. O Conselho ainda não possuía qualquer tipo de relação estabelecida junto a Conselho(s) Estadual(ais) ou municipais ou qualquer informação a respeito.

Como proposições, indicaram:

- O conselho precisa ser mais reconhecido como órgão autônomo que precisa de orçamento;
- O conselho não deveria ser ligado a um órgão, mas sim ser totalmente independente, com espaços e funcionários próprios. Isso traria, por consequência, uma

maior compreensão, por parte das autoridades, do que é um conselho.

Região Sul

5.2.1.8. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Paraná

As reuniões do Conselho eram gravadas, as atas redigidas e trazidas à leitura, e todas ficariam no sítio eletrônico da Secretaria de Justiça. A Secretaria-Executiva era formada por um doutor em Direito, uma assistente social, um advogado e uma assistente administrativa.

O monitoramento das ações era realizado por meio de uma tabela dos encaminhamentos, e as resoluções sobre as denúncias eram cobradas, como um mecanismo formal. Havia também as comissões que acompanhavam as denúncias junto aos órgãos.

A eleição e a indicação dos conselheiros entrevistados ocorreram da seguinte forma: os representantes das instituições “não governamentais” fizeram uma reunião e realizaram a escolha entre si, compondo metade do Conselho. A presidência era sempre exercida pelo secretário de Justiça. Os representantes do poder público eram indicados por seus órgãos, sem o crivo do Poder Executivo.

O conselho foi criado em 1994 e informa sempre haver buscado regularidade em seu funcionamento e o estabelecimento de um *modus operandi*, mas já teria havido momentos de refluxo decorrentes da estrutura da Secretaria. A própria SEJUS passou por mudanças não só de nomenclatura, mas também de funcionamento. Dentro da Secretaria, a seção dos Direitos Humanos era uma coordenadoria que seria transformada em departamento.

Os entrevistados relataram que, nos últimos tempos, o Conselho estava bem esvaziado, e as comissões e audiências públicas haviam tentado alavancar as ações do órgão. As intervenções mais emblemáticas mencionadas estavam:

- Na mediação da relação dos Movimentos Sociais com a Segurança Pública.
- No acompanhamento de investigação/apuração de violências contra travestis.
- Na intervenção na luta contra grupos neonazistas.
- Na questão das superpopulações em carceragens.
- No setor da Segurança Pública desde a polícia até o sistema penal.

Os entrevistados alegaram que o ideal seria avançar em políticas públicas mais propositivas, mas o fluxo de demanda seria tão grande que inviabilizaria uma ação desse tipo. Observou-se uma perspectiva de trabalho intersetorial, já que existiam vários conselhos e outras ações em curso no mesmo espaço tentando trabalhar de forma articulada (Idoso, Mulher, Pessoa com Deficiência, Política sobre Drogas, PPCAM e PROVITA, Comitê de Imigrantes e Refugiados, Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de

Pessoas).

As reuniões eram mensais e o Conselho mantinha relação com as seguintes instituições e instâncias:

- Poder Executivo;
- Ministério Público;
- Poder Judiciário;
- Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa;
- Universidades⁹⁸;
- Organizações da sociedade civil – muitas eram convocadas, para além das que já tem assento no conselho, como pastorais entre outras (no modelo de uma tribuna livre) com o maior número de movimentos possível.

O atendimento ao público abrangia o disque-denúncia, denúncias por e-mail e por escrito, muitas vezes diretamente no Conselho. Havia uma comissão de recepção das denúncias, que funcionava em dias e horários comerciais.

Os atendimentos itinerantes eram realizados por visitas técnicas e tentativas de interiorização das ações do Conselho. Haveria recursos, mas sujeitos a entraves burocráticos excessivos.

No caso de necessidade, os atendimentos eram encaminhados a redes de apoio. No período de realização da pesquisa, o sítio eletrônico do Conselho estava em reformulação para tornar o acesso mais simples. Ainda não havia um sistema de indicadores para a mensuração dos resultados das ações do Conselho. Um dos entrevistados acreditava que indicadores em matéria de Direitos Humanos eram muito complexos, e a aferição, muito subjetiva. O Conselho publicizaria os resultados alcançados, mas o entrevistado não soube precisar por meio de quais canais. Os canais de comunicação utilizados pelo CEDH são:

- Internet – sítio em remodelação, não havia uso de redes sociais;
- TV – de maneira pontual;
- Não utilizavam jornais, mas havia um canal do governo que capilarizava as informações;

Foi mencionada a elaboração de relatórios mensais para a administração interna. Já havia sido elaborado um para a ONU e outro para o Governo Federal. Era previsto no orçamento um curso voltado a conselheiros – inclusive de outros Conselhos.

Além da realização de conferências, estavam programadas quatro audiências

⁹⁸ O secretário executivo era professor de direito na Universidade Federal do Paraná e estaria criando um convênio com um núcleo de práticas jurídicas, mas não para atendimento e sim para o acompanhamento, por parte de estudantes, do conselho – tanto para o aprimoramento da institucionalidade do órgão, quanto das comissões.

públicas no interior, reuniões e seminários, também em fóruns de entidades. Os processos de monitoramento e avaliação das ações do Conselho ainda estavam em construção no período de realização desta pesquisa, mas havia relatórios de prestação de contas.

Os entrevistados informaram que o Conselho acompanhava o desenvolvimento das políticas, cobrando a implementação das ações pelo governo. Declararam que não havia uma interface orgânica com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Só havia contato nas épocas de conferências, durante as quais eles recebiam materiais e revistas.

Afirmaram manter contatos regulares com conselhos estaduais de outras políticas, como o da Criança e Adolescente, por exemplo. Entretanto, não havia troca com outros Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Em contrapartida, havia contato com secretarias e departamentos de Direitos Humanos de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, além do Rio Grande do Sul. Afirmaram manter alguma relação com os conselhos municipais, mas dependeriam da participação dos conselheiros do interior – e não havia muitos conselhos no Paraná.

Como proposições para a qualificação do trabalho do Conselho, indicaram:

- Necessidade de Facilitação da comunicação entre os conselhos, capilaridade político dialógica – uma formulação nacional que rompesse com os entraves de comunicação;
- Melhoria das metodologias, ex: disque denúncia;
- Disponibilizar equipes para ajudar a pensar o acompanhamento das políticas de Direitos Humanos;
- Necessidade de Apoio do Ministério da Justiça – com indicação ou orientação de macro questões, sentiam falta de informação de que serviços procurar para determinados casos, e sobre as atribuições das instituições;
- Potencialização do com o Governo Federal sem necessidade de intermediários, pois as informações acabavam se perdendo;
- Criação de uma rede de conselhos estaduais.

Região Centro-Oeste

5.2.1.9. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Distrito Federal

O Conselho de Defesa dos Direitos Humanos do Distrito Federal, na época de realização desta pesquisa, era presidido por uma pessoa jovem e sem ensino superior completo, o que destoava dos demais perfis de presidentes identificados nos Conselhos estudados. Tratava-se de um assessor parlamentar, presidente do Centro de Empoderamento e Defesa dos Direitos Humanos (CENTRODH) e presidente da Associação dos Profissionais Intérpretes e Tradutores de Libras. Era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), através do qual se teria candidatado a deputado distrital nas eleições de 2010, não tendo sido eleito.

O Conselho contava com uma profissional de apoio, além da Secretaria-Executiva. Tratava-se de uma egressa do sistema penal que, por meio de um programa de incentivo para a inserção de apenados, teria a pena reduzida por meio de seu trabalho no Conselho. A profissional havia sido demandada pelo próprio Conselho. Foi avaliado positivamente o fato de terem a oportunidade de contribuir com a presente pesquisa. No dia da visita de campo, contudo, muitos representantes de instituições com assento no CEDH estavam comparecendo pela primeira vez a uma reunião do Conselho.

Nesse colegiado, observou-se a participação relevante dos representantes da sociedade civil. Não foram identificados muitos conflitos ou divergências de ideias por ocasião do acompanhamento da reunião. Identificou-se a preocupação no acolhimento e acompanhamento de denúncias. O Conselho informou receber muitas denúncias a respeito de violações de direitos no sistema prisional⁹⁹, tendo sido realizadas visitas por conselheiros a algumas unidades.

Do ponto de vista da estrutura, foi expressa a necessidade, principalmente por parte dos conselheiros da sociedade civil, de haver ajuda de custo. A burocracia na utilização do carro disponível ao Conselho também foi apontada como um entrave ao pleno acompanhamento de suas ações.

Sobre sua organização administrativa, os conselheiros declararam que faziam registros das reuniões em livro-ata.

Sobre os mecanismos de registros e acompanhamento dos encaminhamentos, o presidente ressaltou a transparência do ponto de vista do acesso ao cumprimento das decisões tomadas pelo Conselho, tendo em vista que estas poderiam ser facilmente acessadas, via internet.

Informaram que o Conselho surgiu de uma demanda da sociedade organizada, das entidades que discutem a questão dos Direitos Humanos e de diversos segmentos específicos. Esses grupos sentiram a necessidade de contar com um espaço institucionalizado no qual conseguissem dialogar sobre suas questões, ampliar as discussões e resolver alguns pontos insolúveis antes da existência do Conselho. Essa discussão teve início em 1996, dando origem a um processo de estruturação que obteve maior fortalecimento em 2006.

O Conselho teria contado, segundo relataram, com a participação de “bons” conselheiros, renomados, reconhecidos na sociedade, inclusive presidentes com legitimidade pública. Mas, de alguma forma, teria sido “desmantelado” – não só pelo Estado, mas também pela própria sociedade. Segundo avaliação do entrevistado, o governo não via o Conselho de forma adequada, e o Conselho, por sua vez, não conseguia impor-se diante disso.

Os conselheiros declararam que o colegiado tem diversas atribuições que lhe possibilitam investigar, solicitar documentos, abertura de inquérito, procedimentos administrativos – uma série de atribuições do poder público que permitiam essa atuação mais determinante.

⁹⁹ Relatou-se que cerca de 50% das demandas ao CEDH no Distrito Federal viriam dos presídios, e a atuação nessa área vinha sendo positiva.

As principais intervenções mencionadas por representantes do Conselho nos últimos anos foram:

- Visitas no sistema carcerário;
- A publicação de algumas resoluções;
- Representação ao Ministério Público contra o Governo do Distrito Federal;
- Reintegração do quadro de servidores da assistência social;
- Representação contra a TV Bandeirantes solicitando a retirada de dois quadros que, segundo eles, feriam os Direitos Humanos.

• Foi sinalizada também a atuação do Conselho nas comunidades terapêuticas (havia denúncias de violações de direitos e a não capacitação dos profissionais que lá trabalhavam). Os representantes afirmaram que o Conselho estaria se mobilizando, no período de realização da pesquisa, para a criação de capacitações e fiscalização desses locais.

• Outra atuação forte do Conselho seria na questão das pessoas em situação de rua. Pactuaram alguns atendimentos, via outras Secretarias também. Cerca de 70% das demandas recebidas pelo conselho, de acordo com os entrevistados, seriam relacionadas ao setor penitenciário, mas havia também ênfase nas demandas de violência policial e pessoas com deficiência.

Os entrevistados declararam uma interação regular entre as instituições presentes no Conselho: a atuação nas demandas faria, segundo eles, com que o trabalho fosse realizado com uma relação de proximidade. As reuniões ordinárias do Conselho ocorriam mensalmente.

Esse Conselho mantinha parcerias representativas com algumas instituições e instâncias, como, por exemplo, Poder Executivo; Ministério Público; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Comissão de Direitos Humanos; Universidade; Organização da Sociedade Civil; OAB, entre outras.

O Conselho não dispunha de um Plano de Ação por escrito e os tipos de atendimentos realizados pelo Conselho variavam, predominando, segundo eles, o recebimento de denúncias e demais diligências. Os encaminhamentos realizados a partir dos atendimentos seriam geralmente para as seguintes instituições: Ministério Público; Câmara Legislativa; Assistência Social; Corregedorias; Secretaria de Segurança Pública/DF; Outros. No ano de 2011, foram realizados 48 encaminhamentos. A divulgação sobre a atuação e a oferta de atendimento do Conselho ocorreria pelos seguintes meios: sítio eletrônico do Conselho; panfletos; palestras e visitas. Igualmente, os resultados eram divulgados por sítio eletrônico, *Diário Oficial*, revistas e conferências.

Esse Conselho afirmou dispor de amplos meios de comunicação: televisão, rádio, jornais, informativos impressos, boletins eletrônicos, redes sociais e internet. Não havia, segundo eles, relatórios de atividades do Conselho, mas sim de prestação de contas. Segundo os entrevistados, até a data de desenvolvimento desta pesquisa, não teria

ocorrido nenhum processo de capacitação, interna ou externa, nem agendas para a realização dessas atividades.

Como intervenções programadas, na ocasião, mencionaram: conferências, palestras, reuniões e audiências públicas.

Os entrevistados informaram que não havia dinâmicas estabelecidas de monitoramento e/ou avaliação da própria atuação. O representante do Conselho afirmou acompanhar se as decisões tomadas seriam acolhidas e implementadas pelo governo. Como dificuldades, mencionaram não haver verba suficiente para as atividades do Conselho.

Um representante entrevistado alegou falta de engajamento dos conselheiros, havendo até dificuldade de se compor quórum para a realização das reuniões – especialmente por parte do poder público.

Como meta do CEDH mencionada por um representante, estaria a necessidade de se ampliarem as possibilidades de protagonismo da sociedade civil. Mas os conselheiros reconheciam falta de capacitação da sociedade civil em relação ao conhecimento de seus direitos e, com isso, acabavam sofrendo com as violações. O Conselho, na época de realização da pesquisa, buscava a criação de uma ouvidoria para os familiares dos presos, por conta das constantes violações nesses espaços.

Segundo afirmaram os entrevistados, o Conselho não possuía sede, nem transporte exclusivo. Isso foi apontado como dificuldade para o andamento das atividades do órgão e sua atuação. Também não havia, no período, nenhuma interface com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Os entrevistados informaram que o Conselho possuía relações estabelecidas junto aos Conselhos Estaduais de Combate a Drogas, da Criança e do Adolescente, das Pessoas com Deficiência e outros. Não havia contato com os conselhos municipais, nem informações sobre os existentes.

Como proposições para a qualificação do trabalho do Conselho, listaram:

- Necessidade de realização um monitoramento sistemático por parte de instâncias federais, com o objetivo de garantir a aplicação de recursos e apoio dos governos locais.
- Os conselheiros manifestaram desejo por maior participação da sociedade – que conhecessem esse espaço e se fortalecessem.

5.2.1.10. Conselho Estadual de Direitos Humanos de Goiás

Os entrevistados declararam que faziam registros das reuniões em livro-ata. As reuniões ordinárias do Conselho ocorriam mensalmente e não havia um plano de ação por escrito. Apenas a secretária executiva estava diretamente envolvida com as atividades de apoio à gestão do Conselho. Tratava-se de uma funcionária da Secretaria de Justiça, com graduação em Direito.

Não se identificaram mecanismos de registro e acompanhamento dos encaminhamentos e/ou decisões tomadas pelo Conselho. O presidente entrevistado

atribuiu essa lacuna à falta de estrutura do Conselho, decorrente das frequentes mudanças da secretaria, que interferiam, no período da pesquisa, no pleno desenvolvimento das ações do órgão.

É importante salientar que, em 2011, o Conselho não funcionou. A reunião que marcou a retomada das atividades teria ocorrido em 12 de janeiro de 2012. Sobre esse período de janeiro até momento da pesquisa, não era possível apontar resultados concretos; apenas ações anteriormente registradas, tais como os projetos de desenvolvimento de cursos e ciclos de palestras, além das atividades itinerantes.

Os conselheiros eram indicados pelas instituições de que faziam parte. O representante entrevistado não dispunha de muitos elementos históricos que resgatassem a forma como se teria dado a escolha das instituições com assento no Conselho. Afirmou, no entanto, que, com base em consulta às atas do período anterior de atuação do Conselho, quando este funcionava no âmbito da Secretaria de Cidadania, teria conseguido “avançar”.

O Conselho pretendia desenvolver, no período de realização da pesquisa, por meio de parceria com a Universidade Federal de Goiás, um curso de extensão voltado aos conselheiros e servidores da Secretaria de Segurança Pública. Seriam 15 vagas para cada turma (de conselheiros e servidores). Havia, ainda, a iniciativa de realização de trabalho em conjunto com os conselhos comunitários de Segurança Pública e com a Gerência de Integração Polícia Comunidade. Segundo relatou o representante entrevistado, tratava-se de um canal de interlocução entre a sociedade e as atividades policiais.

O objetivo desse trabalho era, aproveitando uma intervenção itinerante já realizada pela Secretaria de Cidadania, promover eventos cívicos em escolas a fim de trabalhar questões como prevenção ao uso de drogas, prevenção de DSTs e Aids. Dessa forma, o Conselho, segundo o entrevistado, poderia utilizar a rede de contatos já estabelecida pelos CONSEGs para desenvolver suas ações. O Conselho já teria desenvolvido duas cartilhas, com base em materiais elaborados pelo Ministério da Justiça. Esses materiais seriam distribuídos nos eventos. Também foi feito um “trabalho preventivo” no carnaval, usando banners e vídeos por meio da imprensa local. Esse trabalho foi desenvolvido em parceria com o Conselho Antidrogas.

Verificou-se que as parcerias do CEDH estendiam-se para além das representações no próprio Conselho, principalmente com dois setores: a Universidade, por meio dos cursos já descritos, e as organizações da sociedade civil – a “Maçonaria” participa das ações itinerantes de “prevenção”.

Identificaram-se atividades/eventos programados pelo Conselho, tais como um ciclo de palestras na Universidade Federal de Goiás, com fala de autoridades. Os temas seriam diversos: diversidade, Direitos Humanos, violência e criminalidade. O Conselho não realizava, no período estudado, nenhum tipo de monitoramento e/ou avaliação de sua atuação. Não havia relatórios públicos ou publicação de prestação de contas. Ademais, não se verificaram interfaces do Conselho com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. O Conselho só tinha relação estabelecida com o Conselho Estadual Antidrogas de Goiás e com os conselhos municipais relativos à mesma temática, mas não com o de Direitos Humanos.

O representante entrevistado não se manifestou de maneira ampla, mas registrou sua avaliação sobre a localização do Conselho no âmbito da Secretaria de Justiça. Segundo ele, o Conselho desenvolveria suas ações de maneira mais qualificada se estivesse situado no Conselho de Cidadania. Ele tinha a concepção de que atrelar conselhos de Direitos Humanos a Secretarias de Segurança e Justiça interferiria na pauta das discussões, que acabavam, segundo ele, restritas à temática da pasta. Deveria haver, segundo seu entendimento, uma padronização, via deliberação do Governo Federal, sobre a localização institucional dos conselhos de Direitos Humanos. Toda a motivação e a condução do trabalho dos conselhos deveriam provir do Governo Federal, de forma clara e sistematizada. Isso, segundo ele, evitaria a interferência dos contextos políticos locais e a personificação do trabalho em determinados atores, dentro de cada conselho.

5.3. SÍNTESE DOS RESULTADOS: OS PROCESSOS DE INSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

Os CEDHs tendem a apresentar forte participação de organizações da sociedade civil – especialmente por movimentos organizados, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, o Movimento das Pessoas em Situação de Rua; Sindicatos; movimentos de proteção a grupos minoritários como negros, população LGBT, indígenas, mulheres, pessoas com deficiência e movimentos religiosos (principalmente católicos). Todavia, a paridade não é garantida na maior parte dos conselhos visitados.

A crítica às instituições estatais é verbalizada abertamente, e, em muitas ocasiões, é perceptível a “rivalidade” ou polarização entre os diversos atores.

Observou-se a desconstrução de estigmas negativos acerca da concepção de Direitos Humanos em todas as dinâmicas e entrevistas. Foi muito marcada a fala sobre a necessidade de se abordar o tema Direitos Humanos não como “Direitos de Bandidos”.

O sistema prisional, da mesma forma que nos Conselhos de Segurança Pública, está constantemente presente na pauta dos conselhos, dominando a maioria dos debates.

Uma parte considerável dos conselhos é afastada do conhecimento popular, desenvolvendo atividades com pouca visibilidade ou impacto social. Ademais, foi bastante reforçada a falta de legitimidade dos CEDHs até mesmo frente a órgãos públicos e secretarias de Estado.

Enfatizaram-se a falta de qualificação para o trabalho realizado, a ausência de procedimentos institucionalizados, entre outras questões que demandariam maior reflexão sobre seu papel. É sintomático o fato de que muitos se configuram como ouvidorias, ou órgãos que canalizam denúncias de violações de direitos, perpetradas pelo poder público – passando a ser responsáveis por sua resolução ou seu enfrentamento. Esses aspectos dizem muito sobre a confusão dos papéis dos conselhos. Poucos mencionaram manter foco na formulação de políticas públicas.

Não se buscou identificar, de forma aprofundada, a efetividade e o impacto das práticas desses conselhos nas políticas públicas de cada estado e/ou a mobilização da sociedade em

torno das agendas apresentadas. Para tanto, faz-se necessária uma investigação com recorte qualitativo e com enfoque na dinâmica dos conteúdos discutidos, além de sua aplicabilidade. Dessa forma, o presente trabalho investigativo produziu e organizou um conhecimento sobre os conselhos vigentes ou não, de modo a se pensar como poderiam ser viabilizadas políticas de indução pelo Governo Federal, de modo a garantir e qualificar esses espaços de fortalecimento da experiência democrática no país. Sem dúvida, esse é o primeiro passo para se pensar em formas de aprofundamento e garantia legal dos conselhos no cotidiano da vida política em cada estado.

A partir dos dados expostos pela pesquisa, fica evidente a inexistência de práticas avaliativas e de monitoramento na quase totalidade dos colegiados investigados. Os procedimentos técnico-administrativos seguem um padrão-base, com certa regularidade em alguns, como registros e arquivos. No entanto, esse esforço não produz informação ou indicadores sobre a realidade estadual, aproximando ainda mais os conselhos de uma *repartição pública*.

Os conselheiros, majoritariamente, clamam por intervenções mais diretas de instâncias do Governo Federal, o que, mais uma vez, demonstra falta de clareza sobre o que representa um conselho: a demanda por intervenção governamental de outra esfera federativa poderia ser considerada um movimento na contramão da autonomia política e da participação social. Trata-se, praticamente, de um apelo por “paternidade”. Em contrapartida, observa-se um processo de desresponsabilização do poder público, especialmente o Executivo, já que o CEDH responde a peticionamentos e denúncias de violações perpetradas por ele próprio.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSIÇÕES PARA A INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELO GOVERNO FEDERAL, NO ÂMBITO DOS CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS E DE SEGURANÇA PÚBLICA

6.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS RESULTADOS: POR UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE DIREITOS HUMANOS

O primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à relevância de se tentar produzir conhecimento, no campo dos mecanismos de participação da sociedade, tomando como referência os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos e de Segurança Pública. A reflexão sobre o conjunto de dados sistematizados, a partir da pesquisa em questão, tem por objetivo chamar a atenção, particularmente, para os pressupostos que devem nortear a política pública no âmbito do efetivo funcionamento dos Conselhos de Direitos Humanos e de Segurança Pública. A ideia de fortalecimento de uma cultura republicana, que considera como eixo fundamental a participação e a transparência das práticas vigentes nesses espaços, foi o que norteou o mapeamento e a publicização da situação atual dessas instâncias.

A exploração do universo dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos, no âmbito desta pesquisa, portanto, realizou-se a partir de um planejamento metodológico que focava na multiplicidade dos atores sociais, das estratégias normativas, das estruturas conceituais e dos contextos sociopolíticos envolvidos nesse campo. Para tanto, a metodologia prevista para a pesquisa se construiu – como o marco que fundamenta e sustenta a compreensão do objeto proposto – por meio de procedimentos e técnicas não rígidos. Com isso, a adaptabilidade se configurou como aspecto importante para a compreensão desse cenário, sendo elemento fundamental em estudos de diagnósticos e mapeamentos de realidades sociais.

O principal desafio enfrentado, nesse processo, foi a mobilização dos atores estratégicos (especialmente, os próprios conselheiros ou gestores locais). Conforme já indicado, foram demandadas repetidas investidas, por parte da equipe de pesquisa, para a obtenção de respostas aos instrumentos de coleta de informações. Todavia, esse é um panorama frequente – e previsível – em estudos exploratórios. Assim é que, no âmbito dos resultados finais, a equipe de pesquisa avalia que o processo de aplicação da metodologia foi positivo. Além dos dados objetivamente encontrados – e apresentados neste artigo –, foram levantadas narrativas pessoais, situações emblemáticas e análises local e conjuntural importantes para a reflexão sobre o contexto brasileiro de democratização da gestão pública, no campo da Segurança Pública e dos Direitos Humanos.

As análises apresentadas a seguir representam reflexões a serem aprofundadas em processos contínuos de exploração desse campo – e não necessariamente considerações conclusivas para as perguntas que nortearam a pesquisa. A proposta é que esta pesquisa subsidie um debate mais amplo e público; o planejamento e a formulação das intervenções públicas; o acompanhamento e o monitoramento de sua implementação; reformulações e ajustes; entre outras ações. São questões importantes a problematização e a análise crítica sobre a eficácia da gestão pública e do controle social sobre esta – num contexto democrático.

Segue, portanto, uma síntese dos resultados mais significativos encontrados ao longo desta pesquisa e narrados de forma mais detalhada e contextualizada nas seções anteriores.

6.2. SÍNTESES DOS RESULTADOS MAIS RELEVANTES

As variações dos desenhos institucionais e das dinâmicas de funcionamento evidenciadas por esta pesquisa apontam para disparidades significativas, no cenário dos conselhos investigados. Entre elas, formatos de composição; histórico de atuação; diretrizes políticas; linhas de intervenção; abrangência de atribuições; orçamentos; processo de formação e qualificação dos conselheiros; tempo de inserção e articulação com as comunidades locais, entre outras.

Foram identificadas diferenças significativas que – além de dificultar/inviabilizar análises comparativas entre as experiências – constituem elementos sintomáticos da construção de políticas públicas no país. Mesmo havendo, em certos aspectos, diretrizes

comuns, objetivos e orientações gerais predefinidas, é significativa a singularidade das experiências observadas.

Assim, destaca-se como desafio a ser enfrentado no sentido da criação de parâmetros mínimos de estrutura e funcionamento (condições materiais, funcionais e políticas) para o alcance de uma uniformização – em certos níveis desejáveis – dos mecanismos participativos de gestão e controle social de políticas públicas nos campos dos Direitos Humanos e da Segurança Pública. Além disso, a busca efetiva pela participação da sociedade e pela compreensão sobre o papel dos conselhos, como importantes mecanismos de pressão para se avançar na conquista das demandas atinentes a cada um, ainda se configura bastante incipiente.

A partir dos dados expostos em seções anteriores, desenvolvem-se, a seguir, considerações críticas com base em categorias de análise sobre cada campo temático.

6.2.1. Representatividade e Composição

A *paridade* na composição de conselhos – entre representantes do poder público e de instituições da sociedade civil – é característica central na construção de espaços democráticos e participativos, numa tentativa de equilibrar forças políticas em deliberação e possibilitar um processo decisório transparente¹⁰⁰. Entretanto, como já visto, os conselhos pesquisados não apresentam uniformidade nessa concepção, tampouco nas composições analisadas. De acordo com essa concepção, os Conselhos de Direitos Humanos apresentaram variações em suas composições, no que se refere à proporção da participação da sociedade civil. Em contrapartida, destaca-se o Conselho de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, que, para além do equilíbrio numérico, conta com maior quantidade de representantes da sociedade civil do que do poder público.

Já no campo da Segurança Pública, a paridade numérica na composição não foi um elemento verificado. A participação da sociedade civil e de movimentos sociais tem sido frequentemente assimilada a entidades que não necessariamente têm essa função – como Defensoria Pública e Assembleias Legislativas. É de se frisar a centralidade que a Ordem dos Advogados do Brasil adquire ao participar de grande parte dos conselhos pesquisados.

Para além dessas constatações, é preciso relativizar o discurso da paridade reduzida a uma constatação quantitativa. É certo que a desigualdade de forças políticas também consiste em elemento que determina o equilíbrio para a dinâmica deliberativa¹⁰¹. Dessa forma, a paridade na representação – ademais da paridade na composição – se configura no equilíbrio das desigualdades e na abertura de espaço para a efetiva participação, com a valorização da pluralidade.

100 “No que se refere à composição dos Conselhos, seja qual for o número de conselheiros ou a origem das representações definidas pela lei, a paridade deve ser respeitada, inclusive, como mecanismo de equilíbrio nas decisões durante o processo deliberativo” (Moreira, 2001, pp. 24-26).

101 “A paridade na representação dos interesses no interior dos conselhos não é algo que se resolva numa regra numérica de equivalência; antes, é um processo político que envolve a capacidade de construção de redes de solidariedade dentro e fora dos conselhos, de tal forma que seja possível reverter a tradicional prevalência dos interesses estatais e dos seus interlocutores habituais” (Tatagiba, 2002, p. 73).

No que se refere à *representatividade*, ou seja, o componente atinente ao exercício da presidência do Conselho, é importante refletir sobre sua configuração em cada estado observado. No campo da Segurança Pública, por exemplo, apenas no caso do Ceará, a presidência era escolhida pelos próprios conselheiros. Nos demais estados, a legislação instituinte dos conselhos determina que a presidência seja indicada pelo governador ou vinculada a secretarias de Segurança Pública. Quanto aos conselhos de Direitos Humanos, nos estados da Bahia e do Ceará, por exemplo, a presidência era exercida pelo próprio secretário da pasta. A reflexão sobre a representatividade dos conselhos se insere nas concepções de processos democráticos internos à própria estrutura dos conselhos – como mecanismos de democratização da gestão pública.

Nesse sentido, é importante, do ponto de vista da política nacional, a orientação para que, nas instâncias estaduais, se procure avançar, de forma a se alinhar com alguns dos conselhos nacionais, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), que, em sua configuração, garante a participação dos três segmentos diretamente afetados pela política de Segurança Pública, quais sejam: gestores públicos, trabalhadores da área da Segurança Pública e sociedade civil. Mais que isso, seria fundamental se pensar em formatos legais, no momento do incremento e da indução de políticas de responsabilidade do Governo Federal para os estados, de pactuação para a implementação dessas políticas, garantindo-se o comprometimento dos governantes para fortalecer, de forma ampla, os espaços dos conselhos de direitos. Esse deveria ser um ponto a ser monitorado e avaliado como bom desempenho ou não do Estado.

6.2.2. Interações Democráticas

Ao conceber os conselhos como espaços institucionalizados de interação democrática entre Estado e sociedade civil, destaca-se a verificação de desequilíbrios significativos que ultrapassam a questão quantitativa já indicada.

Composições majoritariamente marcadas por agentes estatais (incluindo-se a presidência), gestão financeira determinada por órgãos estatais e conhecimento especializado da burocracia são os elementos identificados nesta pesquisa como influenciadores das dinâmicas de trabalho e interações dos conselhos. Na prática, em muitos casos identificou-se uma orientação unilateral dos interesses estatais na condução das atividades e na interação entre os conselheiros.

Essa constatação perpassa análises recorrentes sobre a concentração de poder e a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. De fato, “os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção de políticas públicas”¹⁰².

Com isso, surgem debates sobre a instrumentalização dos conselhos, pelo poder público, de dois modos: neutralização e institucionalização das lutas sociais, por um lado; e desresponsabilização do Estado, por outro.

¹⁰² Tatagiba, 2002, p. 79.

Com a formalização dos espaços e mecanismos de participação da sociedade na atuação governamental, estariam restritas as possibilidades alternativas de participação e *contraparticipação*, no sentido de representar a atuação da sociedade em campos não viabilizados – ou mesmo fechados – pelo poder público: movimento de resistência, por excelência. Com isso, cada vez mais, vem sendo questionado o potencial representativo dessas instâncias participativas e de controle social¹⁰³.

De um lado, um processo de abertura de espaços públicos participativos, cujo marco formal é a Constituição de 1988; de outro, a aposta num Estado mínimo neoliberal, em que pesem suas responsabilidades sociais¹⁰⁴. Os reflexos da disputa política instaurada pela confluência dos projetos são variados, incluindo incerteza quanto ao espaço da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Seja em termos de conceituação ou de efetivação, trata-se de um campo repleto de dicotomias e tensões. Relações ambíguas e polarizadas manifestam-se com frequência nesse campo, especialmente na esfera política, onde os atores envolvidos – poder público e sociedade civil – constantemente se enfrentam, numa dinâmica formada a partir da lógica da luta por direitos e do conflito¹⁰⁵. É importante destacar que os atores sociais envolvidos não se limitam a dois blocos: poder público e sociedade civil, até porque esses grupos não são uníssomos. O poder público, por exemplo, envolve os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as esferas da União, estados e municípios. E, como sociedade civil, concebem-se não apenas movimentos sociais e ONGs, mas também a mídia, a universidade e a população em geral, entre outros.

Em termos de concepções teóricas, as temáticas envolvidas nas discussões sobre participação social são cercadas de discordâncias e dificuldades conceituais. Essas dificuldades estão relacionadas a diferenças de compreensão de variadas unidades de análise, especialmente o papel da sociedade civil, bem como à postura esperada do poder público e as formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas públicas.¹⁰⁶

6.2.3. Sustentabilidade Financeira

Nessa categoria, há dois aspectos a serem ponderados: o primeiro se refere ao suporte orçamentário para viabilizar as atividades dos conselhos; o segundo consiste na autonomia financeira dos conselheiros.

Quanto aos orçamentos dos Conselhos – sem mencionar a gestão de fundos públicos, propriamente –, trata-se de questão sensível. Conforme já indicado, a maior parte dos conselhos pesquisados não dispõe de orçamento próprio e têm todos os seus recursos (materiais e humanos) cedidos pelo órgão público a que se vincula formalmente. Neste ponto, é preciso problematizar os possíveis efeitos dessa estrutura, no que se refere à autonomia política e deliberativa dos conselhos¹⁰⁷. Destaca-se, em contrapartida, o Conselho de Segurança Pública do Ceará, que conta com orçamento anual definido.

103 Azevedo *et al*, 2004.

104 Dagnino, 2004.

105 Idem.

106 Jaccoud *et al*, 2005.

107 V. Gohn, 2001.

Quanto ao aspecto pessoal dos componentes dos conselhos, nas diversas experiências pesquisadas, a questão das desigualdades de condições é notória, especialmente se compararmos o caso dos *agentes estatais* cuja vinculação institucional é afinada com o objetivo final de existência do conselho e de representantes da *sociedade civil* e de *movimentos sociais* que nem sempre desenvolvem essa atividade mediante ajuda de custo – atuando, muitas vezes, por conta de compromissos com a militância. Neste último caso, os gastos decorrentes da atuação nos conselhos podem ser determinantes para o grau de envolvimento e dedicação, bem como no que diz respeito ao perfil dos atores identificados nesses espaços.

A questão ainda é mais extrema no caso de atores oriundos de municípios distantes das capitais estaduais. Nesses casos, a frequência a reuniões ordinárias, por si, representaria um obstáculo à sua participação política. Alguns conselhos estudados identificaram esse ponto de tensão e já esboçam – em graus distintos – a preocupação de desconcentrar, geograficamente, as atividades dos conselhos ou estimular as alternativas de participação a partir da descentralização ou “interiorização”¹⁰⁸.

Não se defende, por outro lado, que a atividade de participação em conselho seja remunerada. Entretanto, em relação a esse desafio, há necessidade de um debate mais aprofundado, para o apontamento de eventuais alternativas. A questão financeira tem sido apontada como fator para a alta rotatividade dos conselheiros ou a falta de assiduidade nas discussões – o que traz sérias implicações para o funcionamento do conselho e o cumprimento de suas atribuições.

Nos dois campos temáticos pesquisados, a sustentabilidade dos conselheiros revela-se, portanto, tema fundamental para a reflexão da sustentabilidade do próprio modelo conselhistas que vem sendo difundido no país.

6.2.4. Qualificação e Capacitação

Outra questão observada durante a pesquisa se referia a modelos de capacitação e formação dos conselheiros e demais atores que circundam o cenário participativo da gestão pública. Para além desta pesquisa, a inexistência de mecanismos e iniciativas de capacitação de conselheiros é um dado recorrentemente evidenciado na avaliação de capacidades para eventuais intervenções ativas no diálogo deliberativo no interior dos conselhos e da efetiva participação¹⁰⁹ dos conselheiros.

Conforme já apresentado, o nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados era alto: grande parte tinha nível superior ou mesmo pós-graduação. Esse fato, entretanto, não denota uma atuação necessariamente qualificada por parte dos conselheiros, já que essa exigiria uma formação específica no campo atinente à temática do conselho em questão. Ademais, as disparidades relativas ao saber técnico e à experiência prática podem resultar em hierarquizações que em muito influenciam as dinâmicas deliberativas nos conselhos. Daí que os processos de capacitação e qualificação de conselheiros têm

¹⁰⁸ É o caso, por exemplo, do que foi indicado no CONESP do Pará.

¹⁰⁹ “O problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, entre estes últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos” (Tatagiba, 2002, p. 70).

função central no equilíbrio de forças políticas: “minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de modo a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos”¹¹⁰.

Nesse caso, seria fundamental pensar um tipo de formação voltado ao entendimento do que seria um conselho de direito, o “porquê” de sua existência, qual o papel dos conselheiros, quais critérios e qualificação deveria ter, como trabalhar as demandas de modo efetivo, como atuar de modo que as discussões reverberem junto à sociedade etc.

Nas visitas de campo – aos conselhos de ambas as áreas temáticas –, foram muitas as manifestações de conselheiros no sentido de que não terem uma visão geral sobre seu papel. Igualmente, em vários estados, verificou-se a falta de sensibilização de muitos conselheiros quanto à necessidade de capacitações específicas. Particularmente no que se refere aos conselhos de Segurança Pública, onde foi identificado alto índice de conselheiros com formação jurídica, isso pareceu especialmente sintomático.

6.3. PROPOSIÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DE CONSELHOS E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

As exposições e análises apresentadas neste artigo apontam para um cenário extremamente heterogêneo no que se refere aos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos, não somente quanto aos aspectos locais e temporais de cada experiência pesquisada, mas, principalmente, quanto à configuração dessas experiências: a heterogeneidade é manifesta nas incidências políticas, nos discursos, nas dinâmicas e nos desenhos institucionais encontrados no universo observado.

Com raras exceções, ao longo da pesquisa desenvolvida, foram encontrados elementos que apontam baixa institucionalidade, descontinuidade frequente e pouca ou nenhuma interlocução entre as experiências existentes. A distância entre teoria e prática, neste caso, impõe o questionamento sobre o alcance de conceitos formulados e reproduzidos num cenário composto por atores sociais tão diversos.

Destoando do que preconizam os marcos teóricos e conceituais apresentados no início deste artigo, e que orientaram a observação e as análises realizadas no âmbito desta pesquisa, os conselhos investigados, em sua maioria, não se constituíram como “órgão público de caráter deliberativo e [ou] consultivo, de funções permanentes, autônomo e de composição paritária”. Tampouco, de modo geral, “influem constitutivamente na vontade normativa do Estado” ou mesmo “sujeitam o Estado a elaborar normas de forma compartilhada com a sociedade civil”¹¹¹. Em muitos dos casos descritos, sequer se confirma a conceituação mais genérica de um conselho, segundo a qual:

Instrumentos de um novo modelo de gestão, no qual a descentralização da responsabilidade pela prestação dos serviços, associada ao modelo participativo, aproxima o processo decisório do nível de execução, os Conselhos devem contribuir para o controle social sobre a efetividade e eficácia das ações, programas e serviços, tanto quanto para o exercício do

110 Tatagiba, 2002, p. 71.

111 Moreira, 2001, pp. 22-23.

direito constitucional de cobrar administrativa ou judicialmente, mediante representação, aos órgãos competentes na conformidade da legislação específica, que os órgãos responsáveis pelas políticas sociais cumpram os objetivos constitucionais na conformidade das ações previstas.¹¹²

Em outros cenários – talvez mesmo pela existência de legislações federais norteadoras¹¹³ –, os espaços denominados *conselhos* parecem apresentar uma configuração mais uniforme em sua configuração¹¹⁴. Sem entrar no mérito dos resultados obtidos, essa percepção impõe desafios à sustentabilidade política de instâncias que se fundam na demanda por uma gestão pública compartilhada e transparente que parece entrar em conflito com a descentralização e a autonomia¹¹⁵ político-administrativa.

No Brasil, a estrutura organizacional das políticas sociais vem sendo descentralizada entre os entes federativos desde os anos 1990¹¹⁶ (ARRETCHÉ, 1999). A descentralização e a municipalização de políticas sociais devem ser acompanhadas de observação dos formatos e desenhos das políticas propostas.

No caso brasileiro — um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos —, atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social.¹¹⁷

Numa perspectiva crítica¹¹⁸, tem sido amplamente relativizado o componente democrático diretamente vinculado à descentralização: compreende-se que a descentralização, por si só, não garante a gestão democrática, especialmente num país marcado por relações de assistencialistas e clientelistas entre comunidades locais e suas autoridades políticas.

(...) a nova situação autonomista [pós-1988] veio sem a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Como os mais de cinco mil municípios são muito heterogêneos, o mero repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos, no acesso aos bens e serviços públicos.¹¹⁹

112 Idem.

113 “A redemocratização trouxe o fortalecimento do viés descentralizador, tanto do municipalismo como do estadualismo, mas isso não significou um esvaziamento do poder central” (LOPEZ, F. G. et al., 2010, p. 185). Essa observação tem levado autores a caracterizar, no contexto político, a partir de uma descentralização dirigida ou tutelada, como ilustrado no repasse de recursos do Governo Federal às instâncias locais, a implementação de políticas sociais.

114 É o caso, por exemplo, na área da saúde, com a Lei Orgânica n. 8.142/1990; da Criança e Adolescente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/1990; e da Assistência Social, com a Lei Orgânica n. 8.742/1993.

115 A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela trílice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração: estados e municípios brasileiros são entes federativos autônomos (Arretche, 1999).

116 Sobre esse processo de descentralização, Marta Arretche descreve: “Alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 80, têm impacto nas condições sob as quais se vem realizando o processo de transferência de atribuições na área social. No Estado federativo brasileiro pós-1988, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isso implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais” (Arretche, 1999, p. 112).

117 Arretche, 1999, p. 112.

118 “Na visão mais otimista sobre este processo, descentralizar significaria maior democracia e eficiência governamental. Numa posição mais crítica, alguns autores realçam que repassar o poder às municipalidades pode gerar novas formas de clientelismo e transferir encargos sem que os municípios estejam preparados para produzir as políticas públicas” (Abrucio et al., 2010).

119 Lopez, F. G. et al., 2010, p. 185.

De fato, municípios e estados têm distintos níveis de capacidade administrativa, capacidade técnica, recursos técnicos, equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à descentralização, carecendo da ajuda expressa de níveis superiores de governo, a fim de modernizar sua estrutura e seus modelos de gestão¹²⁰.

É importante destacar que grandes discussões pela sociedade civil se concentram em críticas a esse modelo de descentralização fragmentada entre União, estados e municípios. A ausência de uma descentralização mais sistêmica e orgânica, focada nas relações intergovernamentais, na coordenação federativa¹²¹, resulta em grandes problemas atuais para a construção e a implementação de políticas públicas efetivas e com abrangência em todo o território nacional. A sobreposição de políticas nacionais, estaduais e municipais é um elemento sintomático, que gera, por um lado, multiplicidades de mecanismos semelhantes disponíveis em determinadas regiões, e a ausência total de mecanismos em outras. Como resultado, há grandes desigualdades regionais em termos de distribuições de políticas públicas no país¹²².

A socialização das experiências significativas na área é ainda precária. São pouco difundidos os estudos sobre o tema e diretrizes básicas orientadoras à gestão pública, nesse setor. Necessita-se, inicialmente, redefinir radicalmente a própria concepção de *democratização da gestão pública, gestão compartilhada, participação popular, controle social*, entre muitos outros. Numa esfera institucional mais ampla, é importante aprofundar o debate público sobre a interação entre atores estatais e da sociedade civil, especialmente no que tange a absorção das agendas dos movimentos sociais críticos da área de Direito¹²³, por parte de órgãos estatais.

Nesse sentido, é imperativo o aprofundamento de um campo de saber que contemple as especificidades nessa área – seja através da esfera acadêmica, seja no domínio das organizações da sociedade civil, seja no âmbito do próprio poder público. Esse aprofundamento implica, em última análise, uma redefinição quanto a cada um dos aspectos anteriormente elencados.

De fato, ao longo da presente pesquisa, diferenças estruturantes foram observadas e descritas neste artigo. Em grande parte, essas diferenças podem ser atribuídas a especificidades locais e dos variados atores envolvidos. Entretanto, cabe questionar até que ponto o cenário se constitui em uma construção política em resposta a demandas sociais e com mecanismos efetivos de participação popular e de controle social da gestão pública – bem como a partir de uma definição clara dos papéis a serem desempenhados pelos mais variados atores sociais, direta ou indiretamente.

Trata-se de um debate a ser promovido a partir de uma série de proposições levantadas ao longo deste artigo. Principalmente, faz-se necessário garantir certos pressupostos a esse debate, tais como:

120 V. Arretche, 1996.

121 V. Lopez, F. G. *et al.*, 2010.

122 V. Arretche, 1996.

123 Uma “mudança cultural geral está dirigida à legislação, que não é vista como principal fonte do direito. Não é somente o reconhecimento de outros corpos de normas que disputam o privilégio da eficácia. Mas, no caso da nossa tradição, isto significa uma revalorização da noção de contrato, em detrimento de relações estatutárias. É o reforço de uma perspectiva individual contra uma visão coletivista, que localizava o Estado como um agente necessário para a efetivação do interesse público ou do bem comum” (Veronese, 2007, p. 17).

- Organização de *base de dados* consolidados (para publicização nos sites do Ministério da Justiça e da Secretaria de Direitos humanos) a serem utilizados como fonte de pesquisa, monitoramento e observação por observatórios de conselhos, especialmente, criados nos centros de pesquisas de excelência;
- Um *sistema integrado* de ações interconselhos e intersetores – e de interlocução entre esferas federativas;
- A *capacitação continuada* dos atores sociais envolvidos, para qualificação de espaços públicos e prática conselhistas, sobre os temas da pasta em questão e sobre a concepção de política pública, participação e controle social;
- A construção sistêmica de *indicadores*, com garantias de publicidade e transparência que viabilizem o monitoramento das próprias instâncias de controle social;
- Orientação política para *revisão dos marcos legais* dos conselhos, para que se garantam a transparência e a publicidade; composição paritária; mecanismos democráticos de seleção de conselheiros e das presidências e vice-presidências, com mandatos intercalados entre poder público e sociedade civil;
- Processos participativos para a elaboração das leis municipais e estaduais de criação dos conselhos – precedidas de discussões amplas, por meio de fóruns e consultas públicas;
- Agenda de realização de eventos e *encontros interconselhos* que promovam a troca de experiências;
- Maior difusão de iniciativas de *consultas públicas* e de ferramentas de *prestação de contas*;
- *Apoio financeiro* e garantia de *orçamento*, para autonomia institucional e constituição de recursos humanos necessários seu papel social na construção de um controle social efetivo;
- autonomia administrativa e independência política e decisória, recebendo apenas suporte técnico do órgão governamental a que se vincula;
- *Seminários* que possam promover debate sobre conselhos: seus conceitos, natureza e atribuições;
- Campanhas nos meios de comunicação para sensibilização da sociedade relativa à importância dos conselhos e do papel das conselheiras e dos conselheiros;
- Instituição de *comissão interestadual e intermunicipal* que possa definir e discutir publicamente as estruturas, composições e atribuições dos conselhos, em uma perspectiva nacional – assim como os desafios e entraves indicados pelos conselheiros e levantados ao longo desta pesquisa (sustentabilidade financeira, dedicação de carga horária e assiduidade dos conselheiros, regionalização/capilarização de atividades no território, etc.);

- Reestruturação dos conselhos, a fim de que se constituam efetivamente como órgãos deliberativos, consultivos e com poderes para realização de inspeção, fiscalização e avaliação das políticas e das instituições que as implementam;

- Ações de *autodivulgação, publicidade e prestação de contas* sobre suas práticas, seus atos e suas atividades (como, por exemplo, portais virtuais constantemente atualizados);

- Construção de canais de comunicação e participação dos diversos segmentos da sociedade.

Defende-se, ainda, que a institucionalidade e a sustentabilidade do modelo conselhistas pressupõem a configuração de espaços públicos transparentes e participativos que deem conta de: (a) operar segundo o marco da transversalidade, da cogestão e do compartilhamento de responsabilidades; (b) assegurar o funcionamento prático dos mecanismos de participação e controle social; e (d) promover gestão pública participativa e descentralizada, com avaliação e monitoramento permanentes.

Por fim, no que se refere a aspectos específicos de cada área temática estudada, destacam-se as seguintes proposições:

Sobre o campo da Segurança Pública, que sejam

- definidas e priorizadas politicamente as formas de participação efetiva da sociedade nos conselhos e nos mecanismos de construção das políticas públicas;

- aprofundados os debates públicos sobre as modalidades de participação no que se refere aos Gabinetes de Gestão Integrada, Conselhos Comunitários de Segurança e Conselhos Estaduais/Municipais de Segurança Pública;

- formuladas diretrizes e fomentadas atividades de formação e qualificação dos conselhos articuladas regional e nacionalmente;

- fomentadas pesquisas específicas para cada modalidade de representação;

- definidos e discutidos os papéis dos **Conselhos Estaduais Penitenciários**, em articulação com os demais conselhos e modalidades de participação;

Sobre o campo dos Direitos Humanos, que sejam

- fomentadas pesquisas no campo dos **Conselhos Estaduais Penitenciários**, para analisar a grande demanda do sistema prisional identificada aos conselhos de Direitos Humanos;

- firmados convênios e parcerias com Universidades e centros de pesquisa especializados, para mapeamentos e análises concretas a respeito das realidades locais na esfera dos Direitos Humanos, com o levantamento das principais demandas locais para;

- formuladas diretrizes e fomentadas de atividades de formação e qualificação dos conselhos articuladas regional e nacionalmente;
- debatidas publicamente ações integradas e estruturantes que componham um planejamento regional e nacional – considerando este campo transversal a diversas temáticas no âmbito de políticas e conselhos setoriais;
- articuladas com demais conselhos de direitos, para a construção de políticas e ações transversais e intersetoriais, tais como nas áreas de saúde, educação, cultura, segurança pública, trabalho e assistência social – com especial atenção ao recorte de gênero, raça/etnia, diversidade sexual, deficiência;
- aprovado imediatamente o projeto de lei que cria o Conselho Nacional de Direitos Humanos;
- adotadas medidas educativas pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, que potencializem a presença de entidades da sociedade no processo de construção da interação do poder público com a sociedade;
- promovidos mecanismos participativos para o acompanhamento do orçamento público (nacional, estadual e/ou municipal), aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Planos Plurianuais, no que tange a temáticas de Direitos Humanos e políticas sociais;
- realizadas de oficinas, encontros e seminários temáticos para ampliar e aprofundar as discussões sobre os Direitos Humanos com a sociedade em geral, e setores específicos (terceiro setor, movimentos sociais, universidades e diferentes instâncias do poder público);
- elaborados Relatórios Periódicos sobre a situação dos Direitos Humanos (no País, estado ou município) e de cumprimento dos planos e programas publicados.

REFERÊNCIAS

ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). Um novo Marco Legal para as ONGs no Brasil: Fortalecendo a Cidadania e a Participação Democrática. 2009. Disponível em: <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/Marco%20Legal.pdf>

ABRUCIO, F. L.; Filippim, E. S. “Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense”, RAC, Curitiba, v.14, n. 2, art. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n2/v14n2a03.pdf>

ANDRÉA, Rita de Cássia Lima. “A Participação da População através do Pronasci”. In GENRO, Tarso. Cadernos Temáticos da Conseg – Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

ANTUNES, Elaine Antonio. Segurança Pública é Coisa de Polícia? Considerações a respeito da importância da participação da Sociedade na Política de Segurança Pública. TCC de

Pós-Graduação em Segurança Pública, Cultura e Cidadania (41 f.). Orientadora: Miriam K. A. Guindani. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

ARRETCHE, M. “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1996, 11(31), pp.44-66.

_____. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 1999, v. 14, n. 40, pp. 111-141. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>

_____. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, O. A. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 10 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONI, V; QUARESMA, S. J. “Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais”, *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, v. 2, nº. 1 (3), janeiro-julho/2005, pp. 68-80. Acesso em 21 de setembro de 2010. Disponível em: www.emtese.ufsc.br.

BRASIL – CONASP. Portaria n. 3.938, de 18 de novembro de 2009. Aprova a Resolução n. 2 (regimento interno) do CONASP/Pleno.

BRASIL. Decreto n. 7.413, de 30 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a estrutura, composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, e dá outras providências.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Texto-Base, 2011-2012. Brasília: CGU, 2012. Acesso em 20 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/texto-base/>

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH). Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília, SDH/PR, 2010. Acesso em 20 de junho de 2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis: Vozes, 2004.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

COUTINHO, C. N. “Notas Sobre Cidadania e Modernidade”, *Revista Ágora Políticas Públicas e Serviço Social*. Ano n. 03, dezembro de 2005. Acesso em: julho de 2012. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=notas%20sobre%20cidadania%20>

e%20modernidade&source=web&cd=1&ved=0CFcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.assistentesocial.com.br%2Fagora3%2Fcoutinho.doc

CURY, Antonio. Organização e Métodos: uma visão holística. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2005

DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". In Daniel Mato (org.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DOMBROWSKI, Osmir. "Os Conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais". In Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Acesso em 10/02/2012. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CF4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fe-revista.unioeste.br%2Findex.php>

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. "O papel dos conselhos gestores na gestão urbana". In Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOMES, V. M. S.; RODRIGUES, M. L. A. Formação de conselheiros em direitos humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007, vv. 1 e 2.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Conselhos municipais e políticas sociais. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da e BEGHIN, Nathalie. "Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias". In Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo". Brasília: Ipea, 2005. Acesso em 20 de junho de 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_8.pdf

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Ed. Atlas, 1985.

LOPEZ, F. G.; SILVA, F; PIRES, R. (orgs.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, v. 1.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. "O desenho institucional dos conselhos gestores". In LYRA, Rubens Pinto (org.). Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009, v. único, p. 390. Acesso em 10 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.npms.ufsc.br%2Fpublic%2FArtigo%25204.6--PPUT63uBoLm9AThnd3KAw&usg=AFQjCNHyktUoVSOCETkH14aCiUqmYWYgQA>

LYRA, Rubens Pinto. “Gestão participativa no Brasil: a atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e justiça”. In Lusotopie, 2003. Acesso em 10 de fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr%2Fpinto2003.pdf&ei=QHnLT6_MOYqQ8wT5_oWIDw&usg=AFQjCNGTXIoS9Ef2naOvgW7M4mD65hcleQ

MATTOS, P.; LINCOLN, C. L. “A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise”, Revista de Administração Pública, n. 39(4), jul.-ago. 2005. Acesso em 21 de setembro de 2010. Disponível em: <http://portal.revistas.bvs.br/index.php?search=Rev.%20adm.%20publica&connector=ET&lang=pt>

MOREIRA, Maria Tarquinia Vieira. “Instância Deliberativa das Políticas Públicas de Cunho Social: Contorno Jurídico dos Conselhos”. In Conselhos Municipais das Áreas Sociais. Informativo CEPAM, n. 3, 2 ed. São Paulo: CEPAM, 2001. Acessado em 23 de junho de 2012. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo_Cepam-Conselhos_Municipais_das_Areas_Sociais.pdf

OLIVEIRA, Djalma. Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial. São Paulo: Atlas, 2005.

PATRÍCIO, Luciane. “Participação social e o campo da segurança pública: dilemas e desafios”. In Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Cadernos Temáticos da CONSEG, ano I, n. 09. Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SCHEINVAR, Estela. “Os conselhos e a gestão da política para a infância e a adolescência”. In Sociedade em debate. Pelotas, pp. 137-166. Acesso em 23/8/2011. Disponível em: http://www.ucpel.tche.br/revista_soc_debate/arq_artigos/26_v9n2Jun2003/05Estela.pdf

SIMÕES, Renato. “Segurança pública e participação popular: uma avaliação”. In GENRO, Tarso. Cadernos Temáticos da Conseg – Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

TATAGIBA, Luciana. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas do Brasil”. In DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

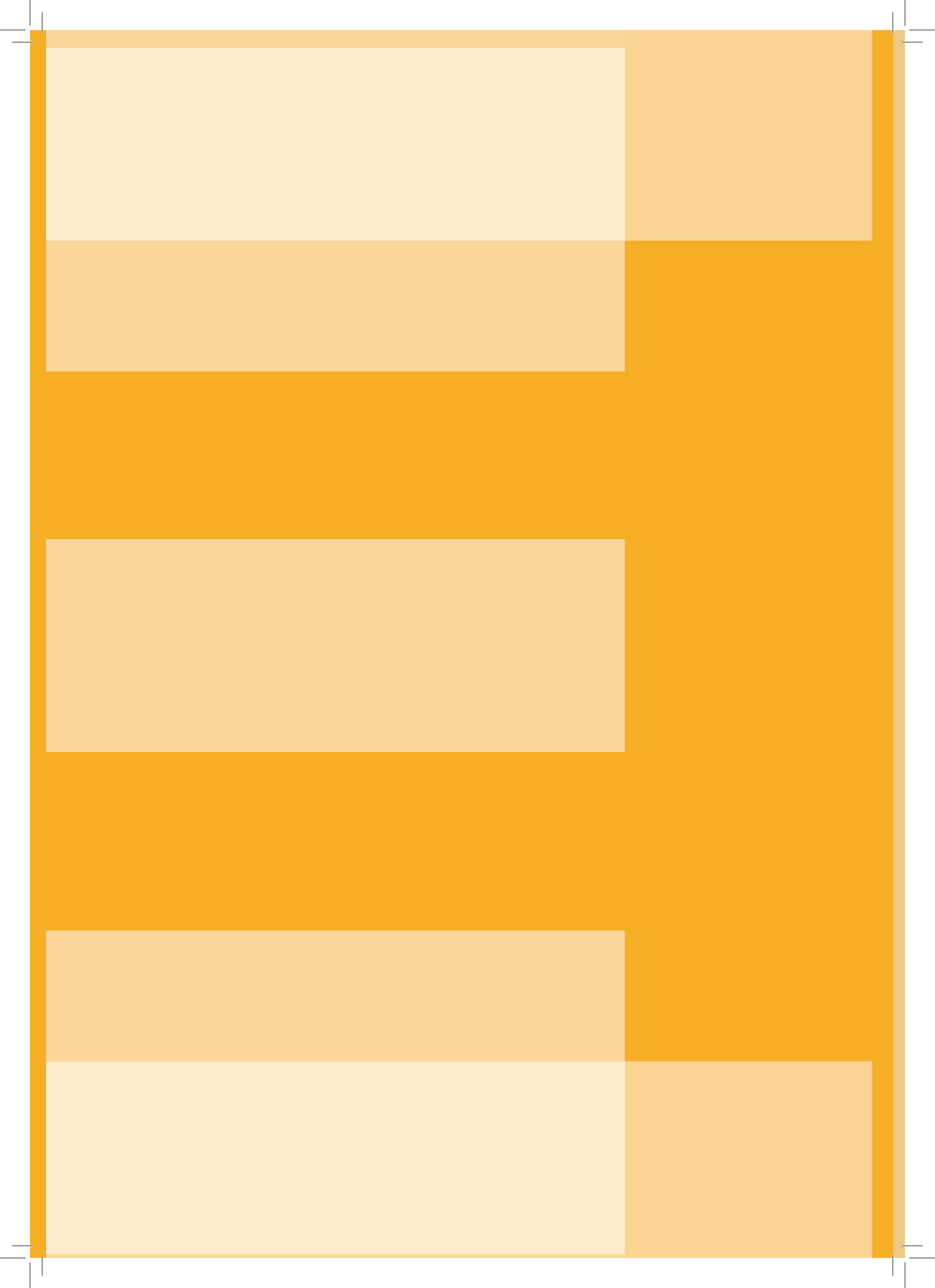
TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Movimentos sociais e conselhos”. In Cadernos ABONG, n. 15, 1996. Acesso em 23 de junho de 2012. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Movimentos%20Sociais%20e%20Conselhos.pdf>

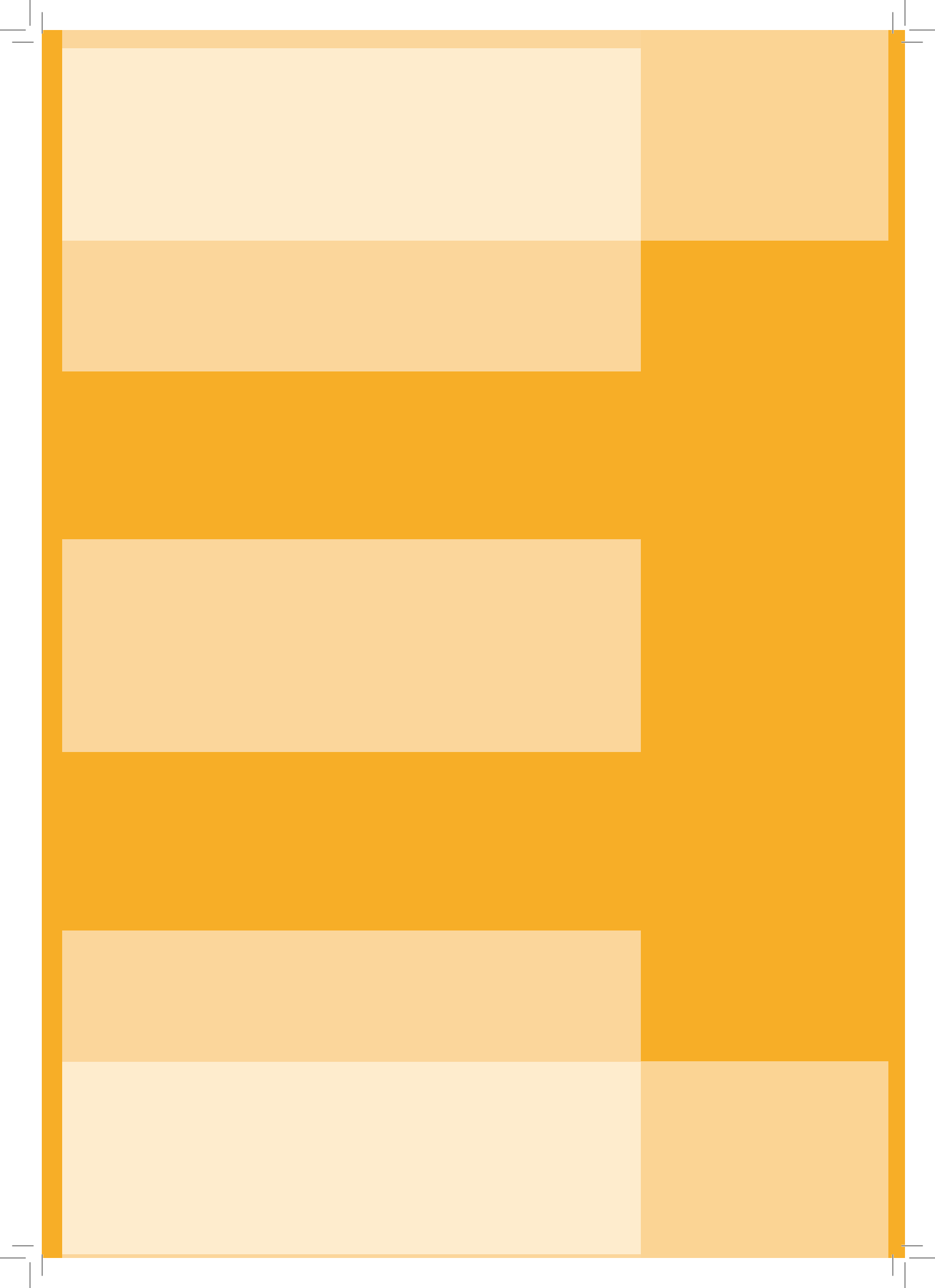
VAUGHN, S. et al. Focus group interviews in education and psychology. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1996.

VERONESE, Alexandre. “Projetos judiciais de acesso à justiça: entre assistência social e serviços legais”, Revista Direito GV, v. 3, n. 1, Jan-jun. 2007.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| CEDECA | Centro de Defesa da Criança e do Adolescente |
| CEDH | Conselho Estadual de Direitos Humanos |
| CNDPH | Conselho Nacional de Defesa da Pessoa Humana |
| COESP | Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (Espírito Santo) |
| CONDEPE | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana |
| CONESP | Conselho Estadual de Segurança Pública |
| CONESP(s) | Conselho(s) Estadual(is) de Segurança Pública |
| CONSEG | Conselhos Comunitários de Segurança Pública |
| CONSPERJ | Conselhos de Segurança Pública do Rio de Janeiro |
| DIUC | Divisão de Integração Universidade Comunidade |
| GGI | Gabinete de Gestão Integrada |
| MJ | Ministério da Justiça |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra |
| NIAC | Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania |
| NUPPVAJ | Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| ONG | Organização não Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSCIP | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PPCAM | Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PR-5/UFRJ | Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania |
| PROVITA | Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SEASDH | Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos |
| SEDESE | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social |
| SEDH | Secretaria de Direitos Humanos |
| SEGUP | Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará |
| SENASP | Secretaria Nacional de Segurança Pública |
| SUSP | Sistema Único de Segurança Pública |
| UF | Unidade Federativa |





2

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DA REDE DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS - REGIÃO SUDESTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS¹

RESUMO

A compreensão da ação em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais da região Sudeste do Brasil é um empreendimento complexo. Esta pesquisa recorreu a vários métodos para identificar evidências relevantes para uma compreensão abrangente da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A intenção da pesquisa foi levar em conta uma série de informações de uma variedade de atores-chave para analisar e sintetizar as evidências coletadas. A abordagem da pesquisa consistiu em: a) uma revisão da literatura internacional e nacional existente sobre os métodos para analisar e sintetizar dados sobre tráfico de pessoas; b) uma revisão da literatura e outras fontes de informação para identificar bases de dados sobre tráfico de pessoas no Brasil. c) entrevista com atores-chave da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste, incluindo profissionais da rede de repressão e responsabilização (sistema de justiça criminal), profissionais da rede de atendimento (organizações governamentais e não governamentais); d) questionário institucional com atores-chave da rede de repressão e responsabilização e da rede de atendimento; e) solicitação de acadêmicos, especialistas e analistas de políticas públicas em simpósios e encontros relacionados ao tema. Os resultados da presente pesquisa apresentam uma oportunidade para forjar uma estratégia de longo prazo para a sistematização das bases de dados sobre tráfico de pessoas no Brasil e propor possíveis caminhos para alcançar essas metas. A consolidação de um sistema integrado de bases de dados sobre tráfico de pessoas no Brasil é o primeiro passo, embora o mais crítico, para o empoderamento dos gestores e profissionais da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas e para futuras inovações no atendimento às vítimas, na repressão e responsabilização deste crime no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Tráfico de pessoas. Rede de enfrentamento. Bases de dados. Brasil.

ABSTRACT

Understanding the action network in combating human trafficking in the capital cities of the Southeast region of Brazil is a very complex enterprise. This research used various methods to identify relevant evidence for a comprehensive understanding of the action network in combating human trafficking. The intention of the research is to take into consideration a series of information from a variety of key players to analyze and synthesize the evidence collected. The approach of the research consisted in: a) Reviewing the international and national existing literature about methods to analyze and synthesize data about human trafficking; b) Reviewing literature and other sources of information to identify databases of human trafficking in Brazil; c) Interviewing key players in the network of combat to human trafficking in the capital cities of the southeast region, including professionals in the network of repression and accountability (criminal justice system), professionals in the service network (governmental and non-governmental organizations); d) Institutional survey with key players of the repression and accountability network and the service network; e) Requesting the presence of academic specialists and analysts of public policies to symposiums and meetings related to the topic. The results of this research present an opportunity to create a long-term strategy to systematize databases of human trafficking in Brazil and to propose possible ways to achieve these goals. The consolidation of an integrated system of databases of human trafficking in

¹ Equipe de pesquisa: Cláudio Beato (coordenador), Frederico Couto Marinho, Luís Felipe Zilli, Bráulio Figueiredo A. Silva, Mateus Rennó Santos, Vinícius Assis Couto, Lívia Henriques, Cíntia Santana, Aline Mourão, Gabriela Gomes, Luíza Meira

Brazil is the first step, although the most critical, for the empowering of managers and professionals in the area of human trafficking combat and for future innovations in the support to the victims, in the repression and accountability of such crime in Brazil.

KEYWORDS: Human traffickin. Network in combating. Databases. Brazil.

“Seja você quem for:
você é aquele ou aquela para quem
a terra é sólida e líquida,
você é aquele ou aquela
para quem o sol e a lua penduram-se no céu,
pois ninguém mais que você
é o presente e o passado,
ninguém mais que você
é a imortalidade”.

Walt Whitman²

1. CONTEXTO DA PESQUISA

1.1. APRESENTAÇÃO

A pesquisa exploratória “*Diagnóstico Institucional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Região Sudeste*” sobre a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais dos estados da região Sudeste do Brasil realizada pelo CRISP/Fundep no âmbito do programa “*Pensando a Segurança Pública*” implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi iniciada em dezembro de 2011 e finalizada em junho de 2012. A pesquisa tem como objetivos: (i) fazer um mapeamento e diagnóstico (análise dos níveis de articulação e integração) das instituições governamentais e não governamentais envolvidas no enfrentamento (prevenção, atendimento, repressão e responsabilização) ao tráfico de pessoas nas capitais dos estados da região Sudeste; (ii) propor um método de como realizar um diagnóstico sobre tráfico de pessoas. Como parte do diagnóstico, inclui-se um rol de indicadores para a mensuração do fenômeno e o monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O objeto da pesquisa consistiu no levantamento da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais da região Sudeste do Brasil por meio de metodologia quantitativa e qualitativa. O principal objetivo foi compreender o grau de articulação e interação das organizações governamentais e não governamentais responsáveis pelo enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais da região Sudeste do Brasil. O material levantado e analisado na pesquisa forneceram várias evidências para a apresentação de uma série de recomendações que visam aperfeiçoar e aumentar o impacto da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas não só nas capitais pesquisadas, mas em todas as cidades do país que enfrentam o problema.

² Whitman, Walt. Edição bilíngüe comemorativa da 1 edição de *Leaves of Grass* (Folhas de Relva) de 1855. Editora: Iluminuras, 2011.

- Fazer um mapeamento e diagnóstico (análise dos níveis de articulação e integração) das organizações governamentais e não governamentais envolvidas no enfrentamento (prevenção, atendimento, repressão e responsabilização) ao tráfico de pessoas nas capitais dos estados da região Sudeste;

- Propor um método de como realizar um diagnóstico sobre tráfico de pessoas. Como parte do diagnóstico, inclui-se um rol de indicadores para a mensuração do fenômeno e o monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O texto é composto por seis partes:

1: contextualiza a pesquisa realizada nas capitais do Sudeste apresentando seu o objeto, seu escopo, objetivos, metodologias e percurso.

2: Examinamos as metodologias, as contribuições e as limitações das principais bases de dados internacionais sobre tráfico de pessoas no mundo. Analisamos de maneira detalhada os padrões sobre a dinâmica do tráfico de pessoas no mundo identificados pela base de dados da Organização Internacional para Migrações (OIM) no ano de 2011.

3: Examinamos as limitações e as potencialidades das bases de dados sobre tráfico de pessoas disponíveis no Brasil. A partir da experiência acumulada no âmbito internacional e nacional, propomos um conjunto mínimo de variáveis sobre tráfico de pessoas que devem ser coletadas pelas organizações de enfrentamento no Brasil.

4: Na seção 4.1 são apresentados os resultados da pesquisa qualitativa com base nas 56 entrevistas realizadas com 34 organizações de atendimento, 10 de repressão e 12 de responsabilização. Na seção 4.2 são apresentados os resultados da pesquisa quantitativa com base nos 46 questionários recebidos de 26 organizações de atendimento, 9 de repressão e 11 de responsabilização. Na seção 4.1.4 são apresentados os resultados da análise de redes sociais a partir dos questionários recebidos.

5: São apresentadas as principais conclusões da pesquisa.

6: São apresentadas as principais recomendações da pesquisa.

1.2. ABORDAGEM CONCEITUAL DA REDE

A condição fundamental para a definição de um problema público é haver uma atitude reivindicatória que obtenha êxito em conseguir uma resposta estatal, principalmente por meio de definições legais e de dispositivos institucionais (Gusfield, 1981). Existe uma dimensão simbólica (e eminentemente moral) que envolve qualquer tema que seja tratado como um problema público. Ele é, antes de tudo, algo que deve ser transformado. Algo a respeito do qual alguém tem a obrigação de tomar uma providência.

Essa atribuição de responsabilidade é um processo histórico, cultural, econômico, político, no qual o Estado tem posição privilegiada. Ele faz sentir sua presença no domínio

da produção e reprodução simbólicas, ao ser o detentor da visão oficial dos problemas (Bourdieu, 1996). As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, cuja expressão se dá por meio de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área.

Nos últimos 12 anos, no contexto da consolidação democrática, a sociedade brasileira presenciou a mobilização de diversos setores da sociedade civil e de organizações não governamentais que denunciaram as violações aos direitos humanos provocadas pelo tráfico de pessoas no país e a necessidade de uma política de enfrentamento ao problema. A denúncia daquela realidade permitiu o surgimento de instâncias e forças políticas representativas da luta pelos direitos humanos e do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Na história brasileira, leis que se destinam ao enfrentamento do tráfico de pessoas só foram outorgadas pelo Estado recentemente, com a edição do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, que aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e o Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que estabeleceu o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). À luz dos preceitos internacionais (Protocolo de Palermo), o PNETP passou a regulamentar os parâmetros de atuação e garantia dos direitos humanos em relação a esse problema público no Brasil.

Entre as principais inovações do PNETP temos a abordagem articulada dos problemas associados ao tráfico (trabalho análogo à condição de escravo, misoginia, homofobia, violência sexual, vulnerabilidade socioeconômica, violência contra a pessoa: cárcere privado, ameaça, tentativa de homicídio, migração interna e imigração).

Nessa abordagem transversal e articulada, o PNETP baseou-se em outros cinco Planos Nacionais que tratam de assuntos afeitos ao tráfico de pessoas: Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (2002); o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2003); o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004); o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2004); o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006). O PNETP é um marco na consolidação dos direitos humanos no Brasil e moldou as ações (prevenção, atendimento, repressão e responsabilização) direcionadas ao problema e expandiu seu alcance às demais modalidades do fenômeno (tráfico para fins de exploração laboral e de remoção de órgãos) que no Código Penal Brasileiro, art. 231, se restringe à questão da exploração sexual.

Uma vez consolidado como um problema público por meio da criação de leis, conjuntamente com a criação de organizações públicas e programas de ação (envolvendo governo, sociedade e os diferentes setores das políticas públicas – justiça e segurança, trabalho e renda, saúde, assistência social, cultura e educação), os dispositivos institucionais acionados para tratar dos problemas que integram o tráfico de pessoas não são uma simples resposta a uma demanda pública. Eles também o definem, de acordo com as concepções políticas e simbólicas dos seus operadores e dos recursos econômicos mobilizados.

As situações e problemas culturais, sociais, econômicos e políticos que esses dispositivos institucionais (organizações, programas e serviços) se dispõem a regulamentar são extremamente variados e complexos, abrigando conceitos muitas vezes subjetivos e conflitantes, além de uma gama diversificada de atores no nível federal, estadual e municipal. Além disso, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas depende da adesão de múltiplos atores de diferentes setores governamentais e da sociedade – justiça, segurança, trabalho e renda, saúde, assistência social, cultura, educação, sem relações hierárquicas formais.

Ao priorizar o estabelecimento de redes, o PNETP visa integrar ações de múltiplos atores com interesses também diversos entre si que marcam um cenário de disputa em torno de demandas colocadas para o poder público. Em consonância com a Constituição Federal de 1988, o PNETP descentraliza a ação, sendo de competência não apenas da União, mas dos estados e dos municípios, postulando que esta deve se dar de forma coordenada entre organizações governamentais e não governamentais.

A rede, enquanto aliança entre atores institucionais distintos, forma um bloco de ação, ao mesmo tempo, político e operacional. As redes, como mecanismos de gestão democrática, compartilham o poder de decisão entre os atores, pela interação comunicativa, transparência das propostas, coordenação legitimada, ação compartilhada e avaliação coletiva. O foco do trabalho em redes não é um problema imediato, isolado, mas a articulação de sujeitos/atores/forças para propiciar poder, recursos, dispositivos para a ação, a auto-organização e a autorreflexão do coletivo dos atores/instituições participantes.

Nesse sentido, nossa missão no mapeamento e análise da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste foi identificar as variáveis que afetam o grau de consecução dos objetivos estabelecidos pelas organizações de atendimento, repressão e responsabilização por meio do processo como um todo. A sua análise estimula a crítica a certos pontos das políticas públicas e permite prover aos gestores eventuais ajustes e correções.

1.3. ABORDAGEM METODOLÓGICA DA REDE

Esta pesquisa recorreu a vários métodos para identificar evidências relevantes para a compreensão da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A intenção da pesquisa foi levar em conta uma série de informações de uma variedade de atores-chave para analisar e sintetizar as evidências coletadas. Essa abordagem consistiu em:

- revisão da literatura internacional e nacional existente sobre os métodos para analisar e sintetizar dados sobre tráfico de pessoas;
- revisão da literatura e outras fontes de informação para identificar bases de dados sobre tráfico de pessoas no Brasil;
- entrevista com atores-chave da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste, incluindo profissionais da rede de repressão e responsabilização

(sistema de justiça criminal) e da rede de atendimento (organizações governamentais e não governamentais);

- aplicação de questionário institucional com atores-chave da rede de enfrentamento;

- solicitação de de acadêmicos, especialistas e analistas de políticas públicas no Simpósio Internacional para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas promovido pelo CNJ entre 14 e 15 de maio/2012 em Goiânia e no 7º Encontro de Travestis e Transexuais da Região Sudeste ocorrido entre 6 e 9 de maio/2012 em Belo Horizonte.

A compreensão da ação em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais da região Sudeste do Brasil é um empreendimento complexo. Diversas estratégias metodológicas foram utilizadas para coletar informações que possibilitassem uma compreensão ampla e abrangente das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste. Foram aplicados questionários institucionais e realizadas entrevistas com os gestores e operadores das organizações governamentais e não governamentais (prevenção, atendimento, repressão e responsabilização). Podemos classificar a inserção das organizações pesquisadas no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em dois grupos específicos: os profissionais do sistema de justiça criminal e os que atuam no atendimento às vítimas.

Além disso, efetuamos a identificação e a solicitação de diversas fontes de dados que nos permitissem compreender como se dão os processos de coleta e de organização de dados pelas instituições que compõem a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Foram coletadas, analisadas e sintetizadas informações de 14 bases de dados que registram informações sobre tráfico de pessoas no Brasil. Foram analisados dados da rede de repressão (base de inquéritos policiais da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e Polícia Civil); da rede de responsabilização (base de denúncias do Ministério Público Federal e do Ministério do Trabalho e Emprego); e da rede de atendimento às vítimas de tráfico (Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante; Secretaria de Políticas para as Mulheres/Disque 180; Secretaria de Direitos Humanos/Disque 100; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/CREAS, Secretaria de Estado da Saúde/SINAN e Secretaria de Direitos Humanos/Matriz Intersetorial). Essas inúmeras e heterogêneas bases de dados sobre tráfico de pessoas se estruturam de forma estanque, não padronizada e sem possibilidade de compartilhamento de dados. Enfim, foi um desafio acessá-las, organizá-las e tentar extrair informações relevantes para gestores e profissionais da rede de enfrentamento.

A opção por conciliar metodologias quantitativas (dados primários e secundários) e qualitativas (entrevistas) justifica-se pela possibilidade de ter acesso a um conjunto de dados que permita não apenas compreender a rede de enfrentamento, mas mensurar o tráfico de pessoas nas capitais e estados da região Sudeste a partir dos dados computados nas 14 bases de dados pesquisadas. Buscamos também compreender os processos de implementação e os impactos das políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema.

1.3.1. Bases de dados sobre tráfico de pessoas

Não há pesquisa ou estudo sobre o tema do tráfico de pessoas que não comece ou termine enfatizando as deficiências das bases de dados sobre o fenômeno em nível local, nacional e global. Esta é uma situação grave que compromete seriamente nossa compreensão sobre as políticas públicas, programas e serviços direcionados para o enfrentamento do tráfico de pessoas. O desafio que enfrentamos hoje no Brasil diz respeito justamente à necessidade de desenvolvimento e consolidação de bases de dados para que se possa avançar no atendimento às vítimas, na repressão e responsabilização dos criminosos.

As implicações dessa situação para o desenho e avaliação tanto das políticas de segurança (repressão e responsabilização) quanto das políticas sociais (atendimento às vítimas) são óbvias. Políticas na área são efetuadas em voo cego, sem instrumentos e com orientação impressionista. Como consequência, temos uma situação permanente de imprecisão sobre o volume e a variação do tráfico de pessoas, resultando em ceticismo e descrença dos profissionais responsáveis pelo atendimento às vítimas e do sistema de justiça criminal. Podemos dizer, sem dúvida alguma, que dentre as diversas causas do tráfico de pessoas destaca-se o desconhecimento sobre a matéria. No que diz respeito ao impacto das políticas e programas desenhados especificamente para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, esta situação é ainda mais obscura, pois a necessidade de tais projetos é tão urgente que, quaisquer que sejam os resultados alcançados, independentemente das implicações para o problema do tráfico, consideramos como bem sucedidos.

Informação é o insumo básico para o trabalho tanto das organizações do sistema de justiça criminal quanto das organizações responsáveis pelas políticas sociais (governamentais e não governamentais), e a forma como elas a produzem, organizam, disponibilizam e utilizam é que determinará a natureza e efetividade das atividades desenvolvidas. Modernos sistemas de gestão de políticas públicas têm como base a utilização intensiva de informações para fins de planejamento e desenvolvimento de estratégias, bem como para monitoramento e avaliação de resultados.

A abordagem da informação como um recurso organizacional ativo e estratégico não é simplesmente uma questão de superar problemas relacionados a custos ou de evitar duplicação de esforços. Trata-se de explorá-la como um recurso que permite capacitar as agências governamentais e não governamentais a atingir seus objetivos de forma mais eficaz e de identificar novos cenários de intervenção.

O uso da informação para a tomada de decisão está condicionado à coleta de dados e estatísticas relevantes e pertinentes aos aspectos envolvidos na questão a ser solucionada e no objetivo a ser alcançado. Para facilitar o uso dos dados e estatísticas coletados, convém armazená-los de forma organizada em um sistema gerencial de modo que possam ser recuperados e estejam disponíveis sempre que se fizer necessária sua consulta.

Ao se usar dados de forma não refletida, pode-se facilmente tomar decisões erradas, porque os dados podem ser incompletos; errados; podem ter vieses e podem refletir algo temporário. Ademais, os dados podem ser transformados em informação desde que estes estejam estruturados; sistematizados; adquiram significado para o usuário; sejam precisos e, eventualmente, sejam complementados e controlados.

Esta seção objetiva realizar uma análise comparativa entre os sistemas de informação sobre tráfico de pessoas existentes no Brasil. Também serão analisadas as contribuições das experiências internacionais na produção de bases de dados sobre tráfico de pessoas com o objetivo de oferecer subsídios para o aperfeiçoamento das bases de dados nacionais. Buscamos identificar e analisar os sistemas de informações relativos a tráfico de pessoas das organizações do sistema de justiça criminal (repressão e responsabilização) e das organizações responsáveis pelas políticas públicas de atendimento às vítimas.

Para cumprir tais objetivos, apresentamos análises e descrições dos sistemas de informação sobre tráfico de pessoas e, também, a compilação de opiniões dos operadores das organizações do sistema de justiça criminal (repressão e responsabilização) e das organizações responsáveis pelas políticas públicas de atendimento às vítimas sobre os limites e potencialidades dos sistemas de informação existentes.

1.3.2. As narrativas dos profissionais

Nessa pesquisa, buscamos, na medida de nossa capacidade operacional em função do cronograma, representar a pluralidade das vozes das distintas organizações que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste. Foram realizadas 56 entrevistas, distribuídas da seguinte forma: 34 organizações de atendimento, 10 de repressão e 12 de responsabilização. No município de São Paulo/SP, foram 21 organizações entrevistadas (13 de atendimento, 3 de repressão e 5 de responsabilização). Na cidade do Rio de Janeiro/RJ, foram 11 entrevistas (9 organizações de atendimento, 1 de repressão e 1 de responsabilização). Na cidade de Belo Horizonte/MG, foram 11 entrevistas (6 organizações de atendimento, 2 de repressão e 3 de responsabilização). E no município de Vitória/ES, foram feitas 13 entrevistas (6 organizações de atendimento, 4 de repressão e 3 de responsabilização).

Como estratégia de pesquisa, tencionamos as narrativas dos profissionais das organizações de atendimento às vítimas, de repressão e responsabilização com o que conhecíamos sobre o tema (relatórios de pesquisa, documentos oficiais e publicações científicas) e com as histórias que eles nos contavam. Contrapusemos narrativas com o objetivo de compreender críticas e defesa das políticas públicas e as contradições que surgiram. As estratégias narrativas dos entrevistados foram heterogêneas e variaram em função das posições e funções exercidas: há aqueles com papéis mais políticos, gestores com funções administrativas e profissionais com conhecimentos mais técnicos. De todo modo, cada um deles tinha uma experiência a comunicar, uma opinião a enunciar, uma crítica a fazer às políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas suas cidades e nos seus estados.

Desta forma, consideramos que essas narrativas são uma parte importante

da ação desses profissionais. Elas não são apenas algo que nos contam, mas ações, estratégias de defesa e preservação de espaços de poder, justificativas, explicações, reivindicações, demandas e críticas aos gestores públicos, enfim, elas expressam visões de mundo.

Foi sobre esse fundo potencialmente conflitivo e contraditório que organizamos as falas em torno de algumas questões da pesquisa; foram elas: a) traçar uma visão sobre a complexidade do tráfico de pessoas; b) traçar uma visão das atividades da organização e das parcerias e conflitos com as demais organizações da rede; c) compreender a gestão da informação dos registros de tráfico de pessoas, seus limites e potencialidades para as políticas públicas.

Em cada uma das capitais dos estados pesquisados, a caracterização das instituições que compõem a rede se deu a partir da realização de entrevistas e da aplicação de questionários junto aos seus integrantes. Estes, por sua vez, indicaram outras instituições e agentes que lidam com a temática do tráfico de pessoas. Tal estratégia metodológica teve por objetivo abarcar o maior número possível de instituições de atendimento, prevenção, repressão e responsabilização nos estados.

1.3.3. O questionário institucional

As tabelas apresentadas no item 4.3 (A Ação em Rede segundo o Questionário Institucional) foram construídas a partir do questionário institucional respondido pelas organizações pesquisadas nas capitais do Sudeste. Em cada uma das capitais dos estados pesquisados, a caracterização das instituições que compõem a rede se deu a partir da realização de entrevistas e da aplicação de questionários junto aos seus integrantes. Estes, por sua vez, indicaram outras instituições e agentes que lidam com a temática do tráfico de pessoas. Tal estratégia metodológica teve por objetivo abarcar o maior número possível de instituições de atendimento, prevenção, repressão e responsabilização nos estados.

Nessa pesquisa buscamos, na medida de nossa capacidade operacional em função do cronograma, representar a pluralidade das vozes das distintas organizações que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste. Foram recebidos 46 questionários, distribuídos da seguinte forma: 26 organizações de atendimento, 9 de repressão e 11 de responsabilização. No município de São Paulo/SP foram aplicados 19 questionários (11 de atendimento, 3 de repressão e 5 de responsabilização). Na cidade do Rio de Janeiro/RJ foram 9 questionários (7 organizações de atendimento, 1 de repressão e 1 de responsabilização). Na cidade de Belo Horizonte/MG foram 10 questionários (5 organizações de atendimento, 2 de repressão e 3 de responsabilização). E no município de Vitória/ES foram feitos 8 questionários (3 organizações de atendimento, 3 de repressão e 2 de responsabilização).

As tabelas analisadas no item 4.3 visam compreender as dificuldades e entraves vividos pelas organizações da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em análise complementar à análise qualitativa realizada.

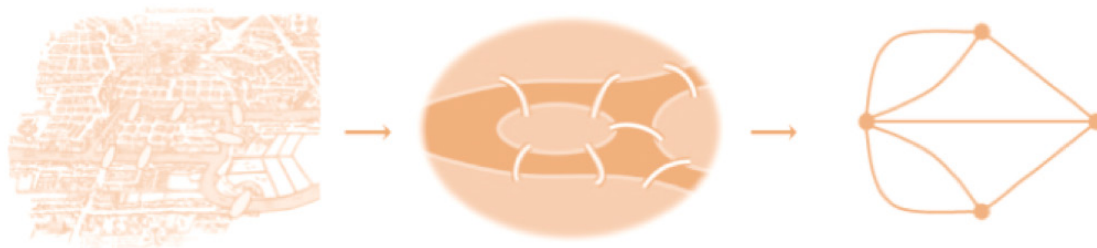
1.3.4. A análise de redes sociais

Dada a complexidade do tema e o objetivo principal da pesquisa, entendemos que a análise de redes sociais traduz-se em uma metodologia adequada. A análise de redes é, em sua origem, uma forma particular de análise topológica: as descrições das diferentes estruturas que podem ter uma rede e o estudo das propriedades inerentes a cada uma.

Antes de apresentarmos a análise, torna-se necessário pontuar algumas questões, principalmente no que se refere à confecção da rede. A mais importante delas é que essa análise de rede foi confeccionada levando em consideração as informações disponibilizadas por apenas uma parcela do universo das instituições mapeadas. Isto se deve ao fato de não termos obtido retorno de todas as instituições para as quais foram enviados os questionários. Foram recebidos 46 questionários, distribuídos da seguinte forma: 26 organizações de atendimento, 9 de repressão e 11 de responsabilização. No município de São Paulo/SP foram aplicados 19 questionários (11 de atendimento, 3 de repressão e 5 de responsabilização). Na cidade do Rio de Janeiro/RJ foram 9 questionários (7 organizações de atendimento, 1 de repressão e 1 de responsabilização). Na cidade de Belo Horizonte/MG foram 10 questionários (5 organizações de atendimento, 2 de repressão e 3 de responsabilização). E no município de Vitória/ES foram feitos 8 questionários (3 organizações de atendimento, 3 de repressão e 2 de responsabilização). Apesar do caráter parcial dos dados, a análise de rede exposta a seguir serve como quadro ilustrativo da estrutura e articulação da rede. Para além do entendimento de que a análise de rede seja uma ferramenta metodológica, tornam-se necessárias algumas especificações sobre seu uso e alcance. Começamos pela história da análise de redes, segundo relato, esta se dá na antiga Prússia no século XVIII, e tem o matemático Euler como protagonista.

Havia na Prússia uma cidade cortada por um rio que separava a cidade em terrenos não contínuos. Desta forma, havia sete pontes que interligavam as áreas. A questão posta ao matemático foi se era possível passar pelas sete pontes sem, entretanto, passar em qualquer uma das áreas por mais de uma vez. Euler construiu para resolver o problema que lhe foi posto o primeiro grafo de rede, que até hoje é usado (como mostra a figura abaixo).

Figura 1 Exemplo de Grafo de Rede



Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Seven_Bridges_of_K%C3%B6nigsberg

Por meio desta análise, o matemático percebeu que não havia a possibilidade de executar a tarefa, pois os pontos eram interligados por relações ímpares. Sendo assim, não importando o trajeto, dada a estrutura de ligações encontrada, tal fato era

impossível. Ou seja, a propriedade da rede impossibilitava que tal ação fosse feita.

O mais importante resultado do problema posto foi a constatação de que, por meio da construção desses grafos, é possível fazer inferências acerca da propriedade de uma determinada rede. Em outras palavras, como nos informa o livro clássico de Barabasi, *Linked*: grafos ou redes têm propriedades, ocultas às suas estruturas, que limitam ou multiplicam nossa capacidade de trabalhar com elas.

Essa ideia é extremamente importante para entender que a construção das redes sociais se dá por meio de relações e dinâmicas internas à rede. Desta forma, diferentemente dos dados estático e estrutural, as redes sociais têm que ser entendidas como demonstra Watts, no livro “ao invés de entender as redes como meros condutores através das quais as influências se propagam segundo as suas próprias regras, há de se tratar as próprias redes como uma representação direta da influência”.

Em outros termos, o uso da metodologia de redes sociais, por muitas vezes, tem em seu resultado produtos que não necessariamente são os esperados. Isto é, ao focar na dinâmica da própria rede, na percepção e ações dos atores que a compõe, os resultados encontrados “fogem” de organogramas e estruturas prévias, saindo do plano teórico ou formal, e demonstrando as relações concretas entre atores reais.

2. AS BASES DE DADOS INTERNACIONAIS SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS

2.1. INTRODUÇÃO

O objetivo dessa seção é examinar a metodologia, as contribuições e as limitações das bases de dados internacionais produzidas por diversas agências sobre tráfico de pessoas no mundo. Além de examinarmos os métodos das diferentes bases de dados, vamos descrever e analisar de maneira detalhada as evidências sobre o tráfico de pessoas produzidas pela Organização Internacional para Migrações (OIM) no ano de 2011. A base de dados da OIM é considerada a base de dados internacional mais consistente e sistemática, permitindo a identificação de padrões comparativos internacionais da dinâmica do tráfico de pessoas e do perfil das vítimas no mundo.

2.2. ANÁLISE DAS BASES DE DADOS INTERNACIONAIS: LIMITES E POTENCIALIDADES

Desde a aprovação do Protocolo de Palermo, há um esforço no desenvolvimento de sistemas de informação sobre o tráfico de pessoas. Existem inúmeras fontes de dados³ que informam estimativas globais do número de vítimas de tráfico de pessoas. Essas estimativas frequentemente são parciais e contraditórias, contendo dados coletados

3 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNDOC), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR), Organização Internacional sobre Migrações (OIM), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF) e Departamento de Estado dos Estados Unidos (US State).

em anos diferentes e/ou ausência de dados para determinados períodos. Essa baixa confiabilidade dos dados sobre o número de vítimas de tráfico nos países pode indicar a pouca importância conferida ao tema. Mesmo quando os dados são coletados, o seu uso pode implicar sérias limitações para análises comparativas devido às diferenças nos critérios da população-alvo, da modalidade de tráfico e da cobertura da coleta (tráfico interno ou transnacional), podendo significar coisas diferentes em diferentes regiões.

Como destacado no relatório (GAO, 2006) “a ausência nas definições da padronização dos registros, dos instrumentos de mensuração e de uma metodologia torna as comparações entre países extremamente arriscadas”. A Unesco⁴ desenvolve um projeto denominado “Estatísticas sobre o Tráfico de Pessoas”, em que realiza uma revisão das bases de dados e dos registros existentes sobre o tráfico. O objetivo é rastrear a origem dos números citados pelas diversas fontes, identificando a metodologia pela qual estes números foram calculados e avaliar a sua validade. O objetivo é esclarecer as bases sobre as quais as estimativas do número de pessoas traficadas são derivadas, separando mitos do conhecimento acumulado sobre o tráfico de pessoas. A iniciativa da UNESCO representa um avanço na construção de estatísticas confiáveis sobre os números de vítimas de tráfico de pessoas no mundo. Um dos resultados esperados pelo projeto seria clarificar e distinguir o que sabemos, o que acreditamos, o que não sabemos sobre o tráfico de pessoas.

A tabela 1 reúne o conhecimento básico sobre o estado da arte das bases de dados internacionais sobre o tráfico de pessoas. Existem várias estimativas da escala do tráfico de pessoas em nível global. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que 2.440.000 pessoas são traficadas internamente e entre os países anualmente. O Departamento de Estado dos Estados Unidos estima que entre 600.000 e 800.000 pessoas são vítimas do tráfico transnacional. As bases de dados produzem informações sobre diferentes aspectos do tráfico de pessoas, uma vez que cada organização foca e analisa o problema, baseada em suas prerrogativas e missões institucionais.

Apesar de as bases de dados usarem metodologias diferentes para a coleta e análise dos dados e das inúmeras limitações quanto as estimativas globais, emerge um consenso sobre o tráfico de pessoas: a maior parte das estimativas apontam que as vítimas são traficadas para exploração sexual, sendo que as mulheres adultas constituem a maioria das vítimas. Entretanto, estas estimativas do tráfico global de pessoas são questionáveis. O rigor e a exatidão das estimativas são questionados por uma série de fragilidades e inconsistências metodológicas, além da ausência de dados e das discrepâncias numéricas entre as bases de dados. Os registros dos países geralmente não estão disponíveis, quando existem, não são confiáveis ou não são comparáveis. Todas essas fragilidades e limitações metodológicas geram uma discrepância considerável entre o número de casos observados (vítimas assistidas) e as estimativas nacionais e globais das vítimas traficadas.

4 UNESCO Bangkok. Trafficking Statistics Project. <http://www.unescobkk.org/>

Quadro 1. Bases de dados internacionais sobre tráfico de pessoas: metodologias, limites e potencialidades

| Agência/Ano | Foco da abordagem | Critério de coleta | Estimativa | Modalidade | Método da Estimativa |
|--|--|---------------------------------|---|---|---|
| Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNDOC) / 2008 | Padrões e tendências entre países e regiões | Tráfico Transnacional | Não apresenta estimativas próprias. Analisa estatísticas e relatórios de organizações governamentais, ONGs, pesquisas e mídias de 155 países. | 87% Sexual 28% Laboral | Coleta e analisa estatísticas e registros de incidentes de tráfico de pessoas. No entanto, se os incidentes de tráfico envolvem cinco ou quinhentas vítimas, isso é irrelevante para a metodologia adotada pelo UNDOC. |
| Organização Internacional do Trabalho (OIT) / 2008 | Estimativa global de vítimas | Tráfico Interno e Transnacional | 2.440.000 pessoas traficadas | 43% Sexual 32% Laboral 25% Mista: Sexual e Laboral | Usa o método de captura / recaptura baseado nos casos reportados. O método de extrapolação baseia-se em pressupostos e observações que ainda não foram testados e validados de forma rigorosa. |
| Organização Internacional para Migrações (OIM) / 2000 a 2011 | Vítimas atendidas nas 72 missões da OIM em 89 países | Tráfico Interno e Transnacional | 20.000 casos de vítimas atendidas entre: 2000 e 2011 (*) Dados referentes a 5.498 vítimas atendidas em 2011. | 53% Laboral - 27% Sexual, 5% mista: sexual e laboral 7% mista: remoção de órgãos e casamento forçado. 5% mendicância, 3% sem informação (*) | Coleta dados das vítimas assistidas nos países onde há missões da OIM. A abordagem é restrita a um número limitado de países e regiões, não é possível extrapolar e estimar o número de pessoas traficadas de um país a partir do número de vítimas assistidas. |
| Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/2008 (UNHCR) | Estimativa global de vítimas | Tráfico Interno e Transnacional | Entre 800.000 (U.S. Department of State) e 2.440.000 (estimativa/ OIT) pessoas traficadas | Sexual: Não há informação Laboral: Não há informação | Não há estimativas exatas do número de vítimas traficadas. |
| Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/2009 (UNIFEM) | Indeterminado | Indeterminado | Entre 500.000 e 2.000.000 pessoas traficadas | Sexual: Não há informação Laboral: Não há informação | Não há estimativas exatas do número de mulheres traficadas. |
| Fundo das Nações Unidas para Crianças/2005 (UNICEF) | Estimativa global de vítimas | Tráfico Interno e Transnacional | Não há estimativas do número de crianças e adolescentes traficados | Sexual: Não há informação Laboral: Não há informação | Não há estimativas exatas do número de crianças e adolescentes traficados. |
| Departamento de Estado dos Estados Unidos/2008 | Estimativa global de vítimas | Tráfico Transnacional | Entre 600.000 e 800.000 pessoas traficadas | 66% Sexual 34% Laboral | Usa a Simulação de Monte Carlo para estimar o risco de ser traficado. A estimativa depende de vários critérios quantitativos (como sexo e idade), negligenciando critérios qualitativos (redes e fluxos de migração e fatores culturais). |

Fonte: ADAPTADO da UNESCO: disponível em: www.unescobkk.org & do Relatório da IOM: Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

As principais limitações metodológicas identificadas nas bases de dados das organizações internacionais responsáveis pelo enfrentamento ao tráfico são: (I) as metodologias de estimação do número de vítimas são obscuras e não são acessíveis; (II) as estimativas produzidas referem-se ao período de um ano, e não podem ser utilizadas em análises de séries temporais para determinar o aumento, decréscimo ou estabilidade do tráfico de pessoas; (III) o foco na modalidade de tráfico para fins de exploração sexual, na prática, leva à tendência de negligenciar outras modalidades (exploração laboral, remoção de órgãos etc.) e outros perfis de vítimas (homens), o que resulta em maior subnotificação; (IV) da mesma forma, a focalização no tráfico transnacional reduz a atenção sobre os casos de tráfico interno gerando maior subnotificação; e (V) o maior desafio metodológico para o cálculo acurado do número total de vítimas é fazer a passagem entre os casos notificados e não notificados de tráfico. Essa abordagem fragmentada impossibilita uma compreensão acurada do fenômeno e não colabora para a avaliação da efetividade e eficácia dos programas e das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Concluímos que as principais organizações internacionais que dispõem de bases de dados globais e responsáveis pelo enfrentamento ao tráfico de pessoas, em função das inconsistências metodológicas e de constrangimentos institucionais, ainda não desenvolveram um mecanismo efetivo e seguro para estimar o número de vítimas ou para cruzar informações e produzir análises sobre o tráfico a partir das diversas bases de dados disponíveis.

A seguir, analisamos os dados coletados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 89 países em 2011 relativos à dinâmica do tráfico de pessoas e ao perfil das vítimas atendidas. As informações são coletadas e armazenadas em uma base de dados global denominada Módulo de Combate ao Tráfico⁵ que reúne aproximadamente 20.000 casos individuais de vítimas de tráfico atendidas⁶ no período entre 2000 e 2011. A base de dados construída⁷ pela OIM consiste na base de dados mais sistemática e rigorosa sobre o perfil das vítimas e a dinâmica do tráfico nos países investigados. As informações dos 20.000 casos individuais de vítimas de tráfico atendidos nos 89 países onde a OIM atua podem ser desagregadas por ano, sexo, idade, nacionalidade, modalidade de tráfico, dinâmica do processo de migração, da exploração e dos meios ilícitos empregados e tipo de assistência prestada às vítimas. Há informações sobre a duração de episódios específicos de tráfico, sobre a duração da permanência no país de destino antes da abordagem da OIM, bem como informações sobre a rede de recrutadores e traficantes e sua relação com as vítimas. Além disso, os dados podem ser analisados na perspectiva origem, trânsito e destino no nível, local, regional e global.

Entretanto, é fundamental compreender o contexto da produção dos registros da base de dados da OIM, seus alcances e limites. Os dados só refletem os casos assistidos pelas missões da OIM. A interpretação isolada dos dados não produz um retrato acurado do tráfico de pessoas em um determinado país ou região. Uma proporção das missões não

5 Os registros são coletados e armazenados em uma base de dados global denominada: MIMOSA (Migrant Management Operational System Application). Nela estão informações biográficas e demográficas sobre os migrantes necessárias para os diversos atendimentos e serviços prestados pela OIM, como: assistência para retorno voluntário, acomodação, assistência médica, treinamento educacional e vocacional, assistência financeira, assistência legal e assistência para emprego.

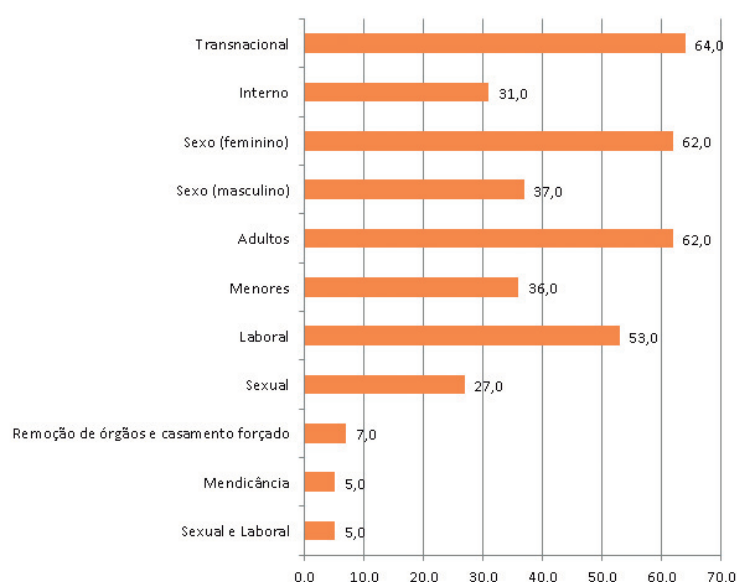
6 A OIM provê uma série de atendimentos às vítimas de tráfico de pessoas, os principais tipos de atendimento consistem em: assistência para retorno voluntário, acomodação, assistência médica, treinamento educacional e vocacional, assistência financeira, assistência legal, assistência para emprego e monitoramento aos casos atendidos.

7 Para mais informações sobre a base de dados da OIM ver: Surtees, R. & Craggs, S. Beneath the surface. Methodological issues in research and data collection with trafficked persons, Geneva: IOM & Washington D. C. NEXUS, 2010.

alimenta regularmente o Módulo de Combate ao Tráfico da base da OIM, o que resulta em perda de registros. O relatório anual⁸ do Escritório de Monitoramento e Combate ao Tráfico de Pessoas do Departamento de Estado dos Estados Unidos baseia-se nos dados do Módulo de Combate ao Tráfico da OIM. Em 2012, a OIM elaborou um estudo com o objetivo de mensurar comparativamente os atendimentos diretos prestados às vítimas de tráfico de pessoas no ano de 2011 em 72 missões pelo mundo, reunindo informações de 89 países da África⁹, Ásia¹⁰, Europa¹¹, Oriente Médio¹² e do Continente Americano¹³.

O gráfico 1 apresenta uma descrição do perfil das 5.498 vítimas de tráfico de pessoas atendidas pelas missões da OIM em 89 países em 2011. Tal descrição informa que 64% foram vítimas de tráfico transnacional, 62% são do sexo feminino, 62% são adultos e 36% têm idade inferior a 18 anos. Quanto à modalidade do tráfico de pessoas, 53% foram vítimas para fins de exploração laboral, 27% para fins de exploração sexual, 7% para fins de remoção de órgãos e casamento forçado, 5% para fins de mendicância e 5% para fins de exploração sexual e laboral.

Gráfico 1. Dinâmica do tráfico de pessoas e perfil das vítimas atendidas pela OIM: 2011. N = 5.498



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

Quanto à nacionalidade das vítimas de tráfico de pessoas, o perfil das pessoas atendidas pelas missões da OIM revela, conforme o gráfico 2, grande concentração de vítimas de nacionalidade ucraniana e haitiana, seguida por vítimas do Yêmen, Laos, Uzbequistão, Camboja, Quirguistão, Afeganistão, Belarus e Etiópia.

8 Ver: 2012 *Trafficking in Persons Report* of the U.S. Department of State disponível em:

9 A OIM prestou assistência direta a 303 vítimas de tráfico de pessoas em 14 países da região africana em 2011: Angola, Djibouti, Etiópia, Gana, Quênia, Mali, Maurício, Nigéria, Senegal, África do Sul, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

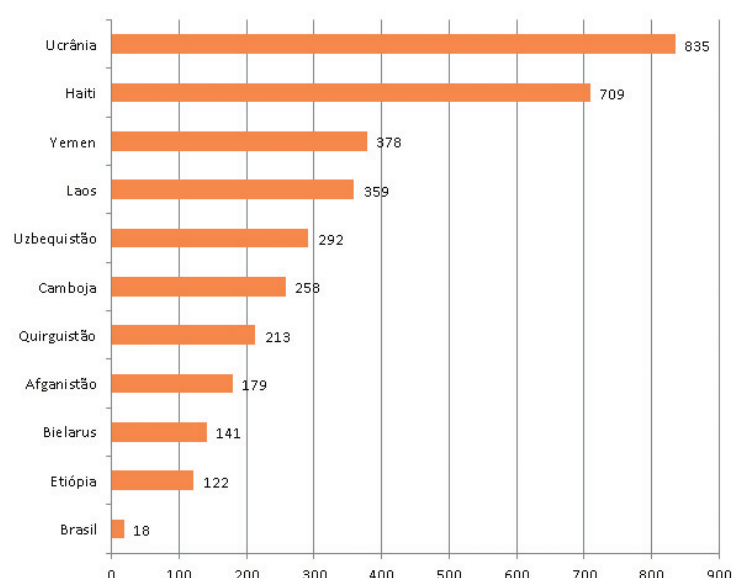
10 A OIM prestou assistência direta a 1909 vítimas de tráfico de pessoas em 27 países da região asiática em 2011: Ásia Central: Afeganistão, Bangladesh, Índia, Casaquistão, Quirguistão, Nepal, Paquistão, Sri Lanka, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão; Sudeste Asiático e região do Pacífico: Camboja, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Filipinas, Tailândia, Timor Leste e Vietnã.

11 A OIM prestou assistência direta a 1606 vítimas de tráfico de pessoas em 33 países da região da Europa em 2011: Albânia, Áustria, Azerbaijão, Belarus, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Kosovo, Lituânia, Moldávia, Montenegro, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Romênia, Sérvia, Eslováquia, Espanha, Suíça, Turquia, Reino Unido, Ucrânia.

12 A OIM prestou assistência direta a 696 vítimas de tráfico de pessoas em 7 países da região do Oriente Médio em 2011: Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Marrocos, Síria, Yemen.

13 A OIM prestou assistência direta a 984 vítimas de tráfico de pessoas em 15 países da América do Sul e do Norte 2011: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Peru, Região do Caribe e Estados Unidos.

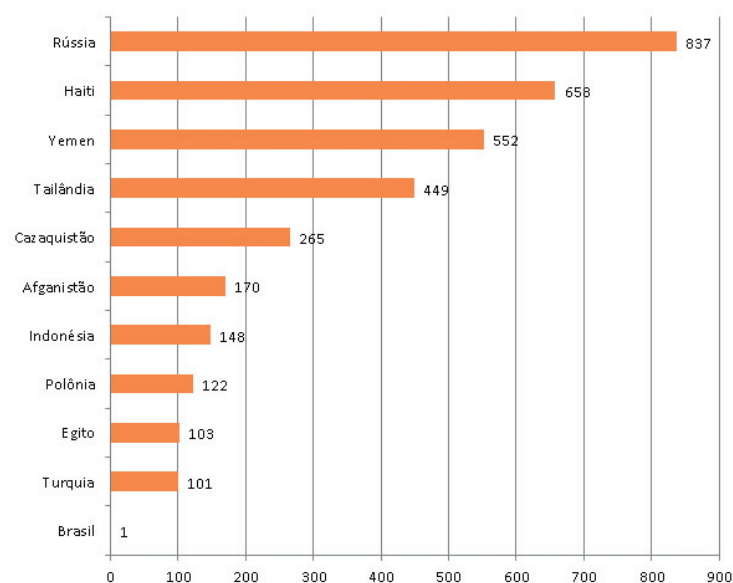
Gráfico 2. Nacionalidade das vítimas de tráfico atendidas pela OIM: 2011. N = 5.498



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

Quanto ao país de destino das vítimas de tráfico de pessoas, o perfil das pessoas atendidas pelas missões da OIM revela (gráfico 3) grande concentração de vítimas que seriam traficadas para a Rússia e Haiti, seguidos pelo Yêmen, Tailândia, Casaquistão, Afganistão, Indonésia, Polônia, Egito e Turquia.

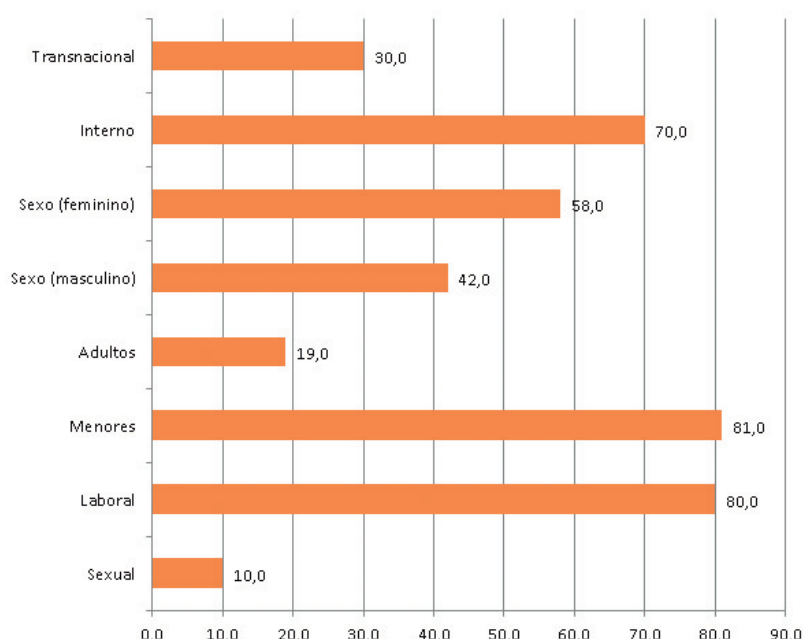
Gráfico 3. País de destino das vítimas atendidas pela OIM: 2011. N = 5.498



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

O gráfico 4 apresenta uma descrição do perfil das 984 vítimas de tráfico de pessoas atendidas pelas missões da OIM em 15 países do Continente Americano em 2011. Tal descrição informa que 70% foram vítimas de tráfico interno, 58% são do sexo feminino, apenas 19% são adultos e 81% são menores (pessoas com idade inferior a 18 anos). Quanto à modalidade do tráfico de pessoas, 80% foram vítimas de tráfico para fins de exploração laboral, 10% para fins de exploração sexual e o restante agrega casos de mendicância, misto de exploração laboral e sexual, misto de exploração laboral e outros tipos.

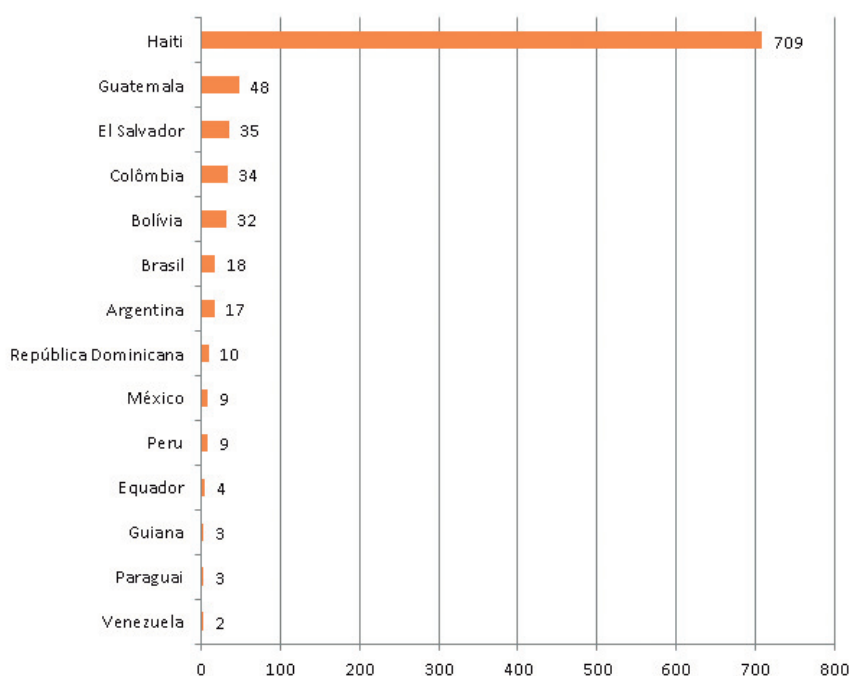
Gráfico 4. Dinâmica do tráfico de pessoas e perfil das vítimas no Continente Americano: 2011. N = 984



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

Quanto à nacionalidade das vítimas de tráfico de pessoas oriundas do Continente Americano, os dados da OIM revelam grande concentração de vítimas de nacionalidade haitiana, seguida por dois grupos de países: no primeiro, composto por Guatemala, El Salvador, Colômbia, Bolívia, Brasil e Argentina, a incidência é maior (entre 17 e 48 vítimas); e no segundo composto por República Dominicana, México, Peru, Equador, Guiana, Paraguai e Venezuela, a incidência é menor (entre 2 e 10 vítimas).

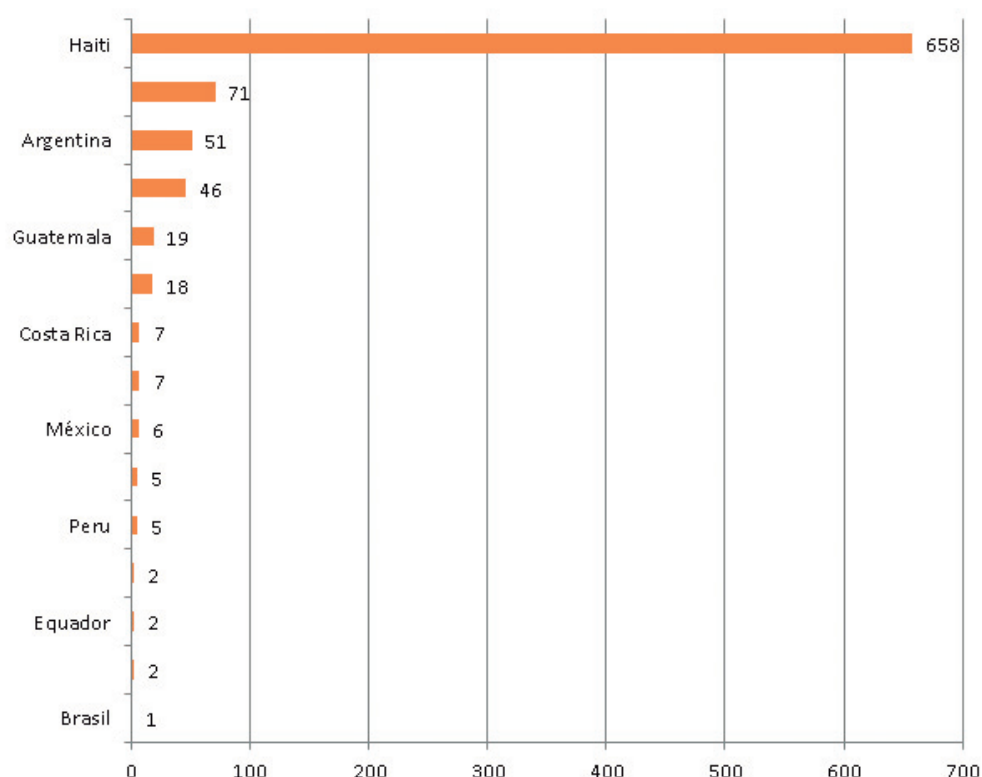
Gráfico 5. Nacionalidade das vítimas de tráfico de pessoas do Continente Americano: 2011. N = 984



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

Quanto ao país de destino das vítimas de tráfico de pessoas, os dados da OIM revelam grande concentração de vítimas que foram ou seriam traficadas para o Haiti, seguido por dois grupos de países: no primeiro, composto por Estados Unidos, Argentina, República Dominicana, Guatemala e El Salvador, a incidência é maior (entre 18 e 71 vítimas); e no segundo, composto por Costa Rica, Nicarágua, México, Jamaica, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Brasil, a incidência é menor (entre 1 e 7).

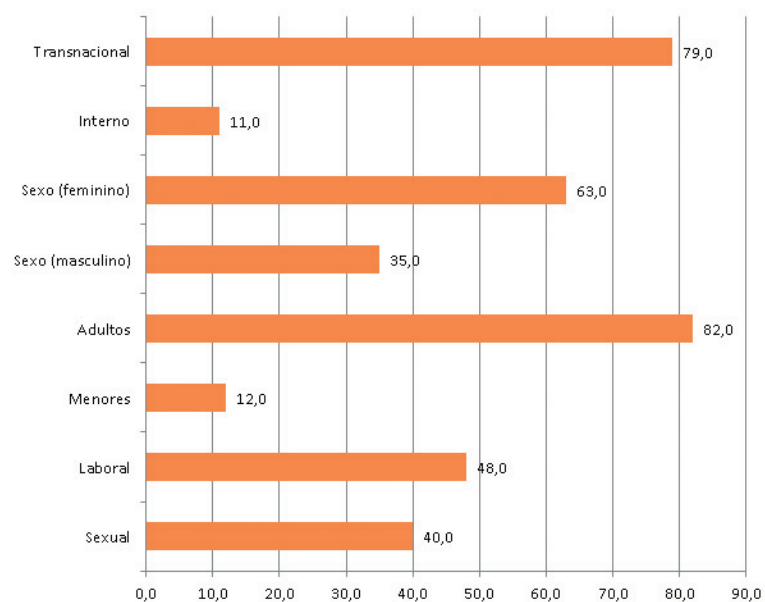
Gráfico 6. País de destino das vítimas de tráfico de pessoas no Continente Americano: 2011. N = 5.498



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

O gráfico 7 apresenta uma descrição do perfil das 1.606 vítimas de tráfico de pessoas em 33 países da região da Europa em 2011. Tal descrição informa que 79% foram vítimas de tráfico transnacional, 63% são do sexo feminino, 81% são adultos. Quanto à modalidade do tráfico de pessoas, 48% foram vítimas de tráfico para fins de exploração laboral, 40% para fins de exploração sexual e o restante agrega casos de mendicância, misto de exploração laboral e sexual e para fins de atividades criminosas.

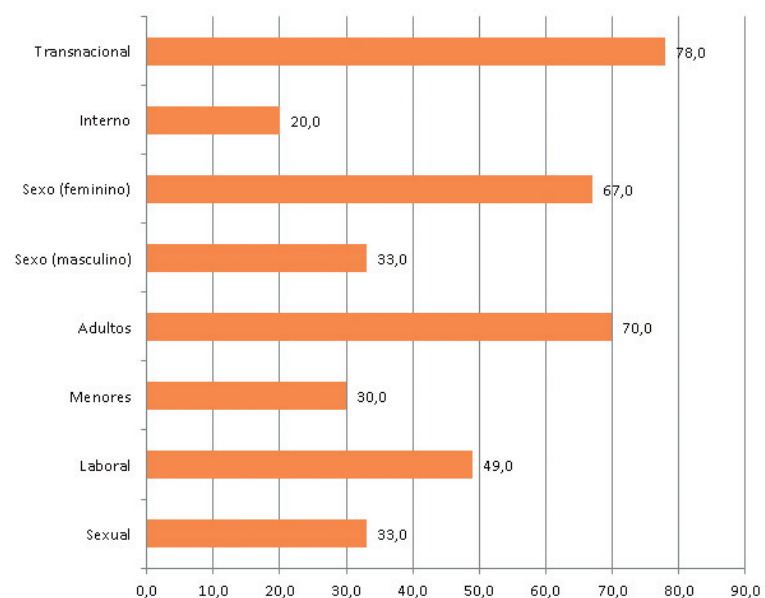
Gráfico 7. Dinâmica do tráfico de pessoas e perfil das vítimas atendidas pela OIM na Europa: 2011. N = 1606



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

O gráfico 8 apresenta uma descrição do perfil das 1.909 vítimas de tráfico de pessoas atendidas pelas missões da OIM em 27 países da região da Ásia em 2011. Tal descrição informa que 78% foram vítimas de tráfico transnacional, 67% são do sexo feminino, 70% são adultos. Quanto à modalidade do tráfico de pessoas, 49% foram vítimas de tráfico para fins de exploração laboral, 33% para fins de exploração sexual e o restante agrega casos de mendicância, misto de exploração laboral e sexual, para fins de atividades criminosas, exploração laboral e outros tipos.

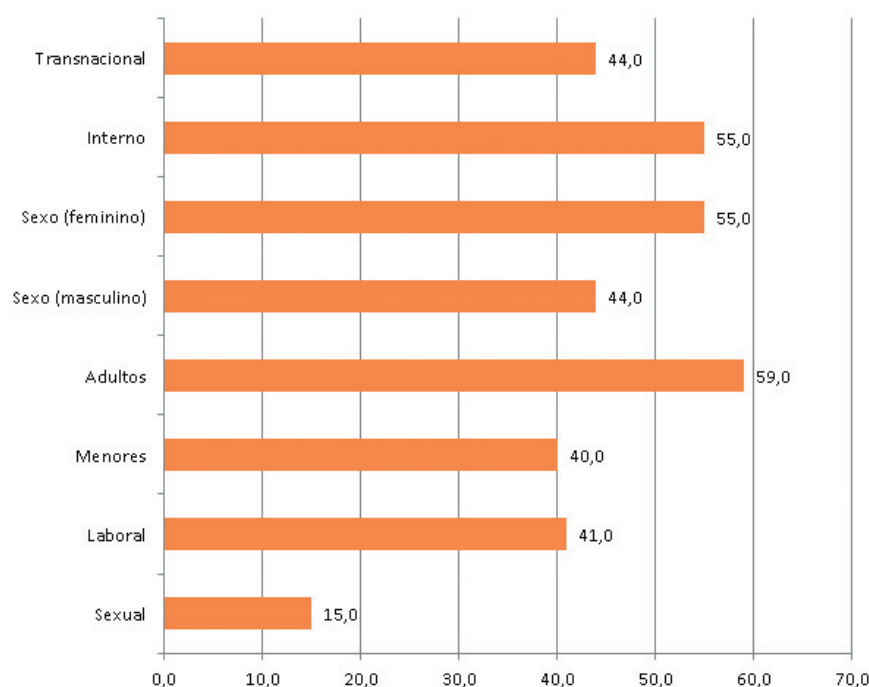
Gráfico 8. Dinâmica do tráfico de pessoas e perfil das vítimas atendidas pela OIM na Ásia: 2011. N = 1909



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

O gráfico 9 apresenta uma descrição do perfil das 696 vítimas de tráfico de pessoas atendidas pelas missões da Organização Internacional para as Migrações em 7 países da região do Oriente Médio em 2011. Tal descrição informa que 44% foram vítimas de tráfico transnacional, 55% são do sexo feminino, 59% são adultos. Quanto à modalidade do tráfico de pessoas, 41% foram vítimas de tráfico para fins de exploração laboral, 15% para fins de exploração sexual e o restante agrega casos de mendicância, para fins de atividades criminosas, misto de exploração laboral e sexual e outros tipos.

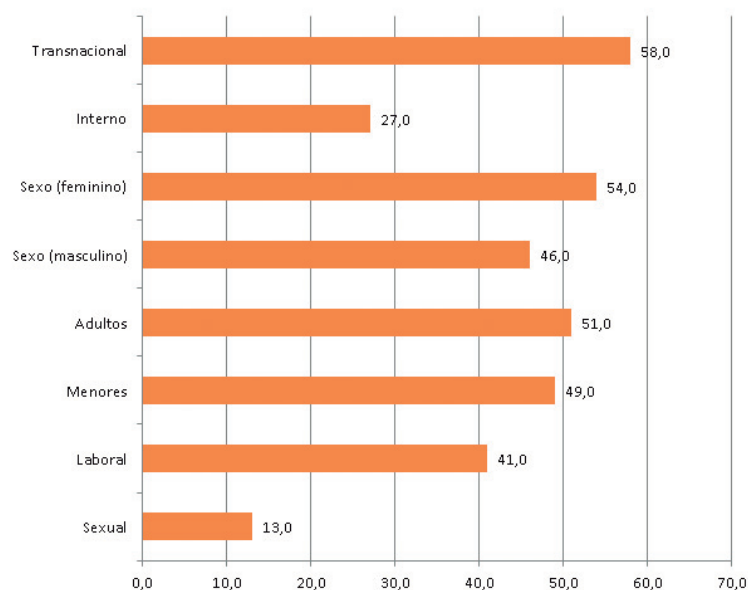
Gráfico 9. Dinâmica do tráfico de pessoas e perfil das vítimas atendidas pela OIM no Oriente Médio: 2011. N=696



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

O gráfico 10 apresenta uma descrição do perfil das 303 vítimas de tráfico de pessoas atendidas pelas missões da OIM em 14 países da África em 2011. Tal descrição informa que 58% foram vítimas de tráfico transnacional, 54% são do sexo feminino, 51% são adultos. Quanto à modalidade do tráfico de pessoas, 41% foram vítimas de tráfico para fins de exploração laboral, 13% para fins de exploração sexual e o restante agrega casos de mendicância, misto de exploração laboral e sexual, para fins de atividades criminosas e outros tipos.

Gráfico 10. Dinâmica do tráfico de pessoas e perfil das vítimas atendidas pela OIM na África: 2011. N = 303



Fonte: IOM-2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, 2012.

2.2. CONCLUSÃO

A base de dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM) é sistemática e tem sido aprimorada ao longo dos últimos anos. Apesar de se limitar aos países onde a OIM atua diretamente, promovendo assistência às vítimas de tráfico e ter uma história relativamente curta, (12 anos), ela é a única que contém dados diretamente obtidos das vítimas traficadas. Essa abordagem apresenta uma série de vantagens, tais como: evita generalizações e estimativas pouco rigorosas e com baixa confiabilidade; as estatísticas produzidas podem ser utilizadas em análises de séries temporais para determinar o aumento, decréscimo ou estabilidade do tráfico de pessoas; não há uma focalização em uma modalidade de tráfico, o que reduz a subnotificação; como também não há uma focalização no tráfico transnacional, o que novamente reduz a subnotificação.

A abordagem da OIM, de coleta de dados diretamente das pessoas traficadas, é uma fonte de informações riquíssima e central para os esforços de compreender e enfrentar o tráfico de pessoas no nível local, regional e global. Essa abordagem permite esclarecer questões obscuras e de difícil resolução, como: os fatores de risco e as situações de vulnerabilidade¹⁴, as necessidades específicas dos diferentes grupos traficados (homens, mulheres, transgêneros, adolescentes e crianças), as dimensões de gênero e raça do tráfico, o rastreamento das vítimas que foram re-traficadas, e as dinâmicas da migração, dos meios ilícitos e da exploração que envolvem o tráfico de pessoas.

¹⁴ O Protocolo de Palermo não define quais as situações que podem ser consideradas de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas.

3. AS BASES DE DADOS NACIONAIS SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS

A situação faz lembrar a história de cinco cegos tentando descrever um elefante. Cada um toca o animal em diferentes partes: a tromba, as presas, o flanco enorme e áspero, as pernas atarracadas e o rabo. Cada um fornece uma descrição completamente diferente do que sente, e ninguém sozinho consegue descrever adequadamente o que o elefante realmente é.

(Cwikel e Hoban 2005, p. 315)

3.1. INTRODUÇÃO

O objetivo dessa seção é examinar as limitações dos sistemas de produção de dados e informações sobre tráfico de pessoas no Brasil, bem como as potencialidades oferecidas pelas informações disponíveis. Em vez de tomar os registros administrativos e as estatísticas oficiais de tráfico de pessoas como pressuposições não problematizadas, procuramos discuti-los como resultado do embate de processos políticos, ideológicos e burocráticos que se constitui a partir da agenda e objetivos das organizações governamentais e não governamentais voltadas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

As estatísticas são parte dos mecanismos e da tecnologia de poder do Estado moderno e são utilizadas no processo de controle da população (Foucault, 1987). Esse novo modelo de Estado transforma a população em fim e instrumento de governo e preocupa-se em geri-la em profundidade. Preocupa-se com dispositivos de vigilância e disciplina da população. Ou seja, a produção de estatísticas sobre qualquer assunto é o resultado de um projeto de poder com vistas a intervir e controlar a realidade social.

Os sistemas de produção de registros administrativos e de estatísticas oficiais de criminalidade são usados regularmente para retratar os níveis de violência e de regulação da ordem pública. As interpretações e discursos de senso comum referentes às estatísticas, muitas vezes, tomam os números por representações exatas e absolutas da realidade, contribuindo, desse modo, para consolidar a noção de que se trata de dados objetivos, científicos, desinteressados e neutros. Desta forma, um dos grandes problemas da contabilidade de comportamentos ilegais se refere à abrangência das estatísticas oficiais e aos problemas de subnotificação. Assim, tal como analisado por Kitsuse e Cicourel (1963), a produção de um relatório estatístico não se refere a todos os fatos acontecidos, mas responde a categorias escolhidas: “o que as estatísticas refletem são as contingências organizacionais que condicionam a aplicação de determinadas leis a determinadas condutas por meio da interpretação, das decisões e atuações do pessoal encarregado de aplicar a lei” (Kitsuse e Cicourel, 1963, p. 137). Com isto, os autores mostraram que não só influem os critérios legais nos registros dos crimes, como também critérios ideológicos, organizacionais e políticos. As estatísticas oficiais de criminalidade estão sujeitas a uma série de limites de validade e confiabilidade, pois refletem o processo social de notificação de crimes, o que traz vieses e distorções para o universo dos crimes

conhecidos oficialmente (Coelho, 1978; Paixão, 1983). Outro grande problema refletido no nosso conhecimento dos comportamentos ilegais captados por meio da contagem de registros administrativos e das estatísticas oficiais é o fato de que estas informações refletem, além da percepção dos atores que coletam ou processam as informações, os percursos institucionais a eles associados, seja na coleta, agregação, consistência, processamento ou produção de relatórios estatísticos. A consequência disso é que estes registros irão refletir os valores, atitudes, crenças destes atores e de suas instituições (Coelho, 1978; Paixão, 1983).

Dessa maneira, ao discutirmos a forma como são produzidos os registros administrativos e as estatísticas oficiais, a primeira preocupação diz respeito ao que estes dados podem nos informar e àquilo que eles omitem. Os dados não devem ser analisados como se representassem um retrato fiel da contabilidade do crime, mas apenas um retrato dos crimes oficialmente detectados. Os padrões e tendências detectados dos comportamentos ilegais a partir dos registros administrativos e das estatísticas oficiais de crimes são o resultado de um processo que implica a atribuição de vieses e significados próprios das organizações governamentais e não governamentais (sujeitas a limites operacionais, pressões políticas e cruzadas morais, podendo dirigir sua atuação mais sobre alguns grupos do que outros), retratando não só a criminalidade, mas também as etapas de funcionamento dessas organizações (Paixão, 1983).

Nessa pesquisa, os números de atendimentos, denúncias, inquéritos, indiciamentos e condenações relativos ao tráfico de pessoas serão analisados por meio dos registros administrativos e das estatísticas oficiais contabilizados pelas organizações da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Apesar de todos os problemas identificados na produção das estatísticas oficiais, elas informam como as agências de controle (governamentais e não governamentais) respondem ao problema público do tráfico de pessoas. Assim, trata-se de informações que refletem a atuação dessas agências de controle, sua forma particular de tratar o fenômeno, expressando limites que refletem, entre outras questões, seu próprio campo de atuação. As estatísticas oficiais são reveladoras das práticas e interpretações dos profissionais das agências de controle sobre distintas moralidades e os usos da legislação.

Essas reflexões resultam do trabalho que buscamos realizar, movidos pelo interesse de contar com dados provenientes das organizações da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. A opção por trabalhar com a produção de dados referentes ao tráfico de pessoas a partir de uma análise quantitativa possibilitaria uma percepção acerca das formas de resposta das organizações da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas à luz do Plano Nacional.

Dessa forma, não foi possível gerar uma base de dados comparáveis, devido às diferenças dos registros quanto à sua natureza, a seu alcance territorial e ao período. Não foi possível considerar áreas relativamente semelhantes para efetuarmos comparações.

3.2 ANÁLISE DAS BASES DE DADOS NACIONAIS: LIMITES E POTENCIALIDADES

As políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil não têm uma história contada em números, justamente porque se trata de uma política em construção. O relatório final da pesquisa sobre “Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial Brasil”, publicado em 2002, enfatiza as limitações dos registros oficiais que impossibilitam a contabilidade do número de vítimas de tráfico de pessoas no país, em função da “fragilidade das redes de notificação e de armazenamento de dados, sobretudo no que concerne à prestação de informações precisas e decisivas para o enfrentamento da questão” (Pestraf, 2002, p. 208). Assim, não existem dados sobre as diversas modalidades de tráfico de pessoas que possam ser comparados entre as regiões e estados do país.

Ainda não foram criados indicadores a partir dos quais pudéssemos comparar sua variação e sua relação com decisões políticas, aplicação de recursos etc. Há pesquisas anteriores (Gueraldi e Dias; 2012; ICMPD, 2011; REDLAC–GAATW, 2008; SNJ/MJ, 2009; SNJ/MJ, 2007; SNJ/MJ, 2005a; SNJ/MJ, 2005b; SNJ/MJ, 2004; PESTRAF/BRASIL, 2002) sobre narrativas de violações de direitos humanos e relatos de experiências das vítimas de tráfico de pessoas, bem como sobre a atuação das organizações no enfrentamento ao tráfico de pessoas, e fizemos uso intensivo destas. Mas sobre a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas na região Sudeste não há muito. Há também números de denúncias, de atendimento às vítimas, de operações, inquéritos, ações penais e de condenações produzidos por diversas organizações governamentais e não governamentais. É possível, por exemplo, quantificar o número de inquéritos e condenações, entre outros, por estado do Sudeste. No entanto, conforme avançou a pesquisa - principalmente as entrevistas com os operadores da rede de enfrentamento -, percebemos que os números estão desorganizados, isto é, não há uniformidade na montagem das bases de dados e que os próprios números continham uma amplitude e ambiguidade que dificultava o seu uso. Não há uniformidade na montagem das bases o que impossibilita o cruzamento das informações coletadas (mesmo que por metodologias díspares), análise de séries temporais, e análises comparativas entre regiões, estados e municípios.

Longe de ser uma característica exclusiva das organizações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, os problemas das estatísticas oficiais de segurança pública e justiça criminal, tais como subnotificação, dados precários, dispersos e de difícil comparação temporal e espacial, são uma constante no Brasil (Coelho, 1978; Paixão, 1983; FJP, 1988; Kahn, 2000; Beato 2005). Para olhá-las mais de perto, examinamos as limitações dos sistemas de produção de dados e informações sobre tráfico de pessoas no Brasil, bem como as potencialidades oferecidas pelas informações disponíveis.

Quadro 2. Bases de dados sobre tráfico de pessoas no Brasil: metodologias, limites e potencialidades

| Instituição responsável | Secretaria de Políticas para as Mulheres/Disque 180 | Ministério da Saúde (SINAN) | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ Censo SUAS/CREAS | Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante/RJ | Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/RJ | Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante/SP | Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/SP |
|--|---|--|---|---|--|---|--|
| Número de casos relacionados ao tráfico de pessoas | 150 denúncias | 53 atendimentos | 602 atendimentos | 12 atendimentos | 12 atendimentos | 20 atendimentos | 302 atendimentos |
| Período/Cobertura | Brasil / 2005-2011 | Sudeste / 2006-2011 | 2009 / Brasil | 2011 | 2011 | 2011 | 2009-2012 |
| Documento padrão para captação de dados sobre tráfico de pessoas | NÃO | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| Número de casos relacionados ao tráfico de pessoas | | SIM | | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| Período/Cobertura | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| Documento padrão para captação de dados sobre tráfico de pessoas | Mensal | Mensal | Mensal | Mensal | Mensal | Mensal | Mensal |
| Modo de divulgação | Internet | Relatório Interno | Internet | Relatório Interno | Relatório Interno | Relatório Interno | Relatório Interno |
| Frequência da divulgação dos dados | Anual | Irregular (sem periodicidade definida) | Bienal | Irregular (sem periodicidade definida) | Irregular (sem periodicidade definida) | Irregular (sem periodicidade definida) | Irregular (sem periodicidade definida) |

Quadro 2. Bases de dados sobre tráfico de pessoas no Brasil: metodologias, limites e potencialidades

| Instituição responsável | Secretaria dos Direitos Humanos/ Disque Denúncia Nacional(Disque 100) | Secretaria dos Direitos Humanos/ Matriz Inter-setorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes | Polícia Rodoviária Federal | Polícia Federal | Polícia Civil do Estado de São Paulo | Ministério Público Federal | Ministério do Trabalho e Emprego |
|--|---|--|-------------------------------------|----------------------------------|--|--|---|
| Frequência da divulgação dos dados | Anual | Bienal | Bienal | Anual | Irregular (sem periodicidade definida) | Irregular (sem periodicidade definida) | Irregular (sem periodicidade definida) |
| Modo de divulgação | Internet | Internet | Internet | Internet | Internet | Relatório Interno | Relatório Interno |
| Documento padrão para captação de dados sobre tráfico de pessoas | Mensal | Anual | Mensal | Mensal | Mensal | Mensal | Mensal |
| Período/Cobertura | NÃO | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| Número de casos relacionados ao tráfico de pessoas | | | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM |
| Documento padrão para captação de dados sobre tráfico de pessoas | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| Período/Cobertura | Brasil / 2005-2009 | Brasil / 2004-2010 | Brasil / 2011-2012 | Brasil / 1999-2011 | Município de São Paulo / 1999-2008 | Brasil / 2002-2011 | Brasil / 2002-2011 |
| Número de casos relacionados ao tráfico de pessoas | 381 denúncias | 27.644 (registros de ESCA) | 1.776 (pontos com registro de ESCA) | 565 inquéritos 752 indiciamentos | 233 vítimas | 211 condenações | 37.284 trabalhadores libertos do trabalho escravo |

Quadro 3. Variáveis existentes para captação de informações sobre tráfico de pessoas nas bases de dados nacionais

| Instituição responsável | Variáveis existentes para captação de informações sobre tráfico de pessoas |
|---|---|
| Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas | <p>Perfil vítima (sexo, idade, raça, cidade/país de residência, encaminhamentos)</p> <p>Modalidade de tráfico (sexual, laboral, remoção de órgãos)</p> |
| Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante | <p>Perfil vítima (sexo, idade, raça, cidade/país de residência, encaminhamentos)</p> <p>Modalidade de tráfico (sexual, laboral, remoção de órgãos)</p> |
| Censo SUAS/CREAS | <p>Perfil vítima (sexo, idade, raça, cidade/país de residência, encaminhamentos)</p> <p>Modalidade de tráfico (sexual)</p> |
| Secretarias Estaduais de Saúde (SINAN) | <p>Perfil vítima (sexo, idade, raça, escolaridade, ocupação, cidade/país de residência, encaminhamentos)</p> <p>Perfil autor agressão (sexo, idade, raça, vínculo com a vítima)</p> |
| Central de Atendimento às Mulheres - Disque 180 | <p>Modalidade de tráfico (sexual)</p> <p>Número de denúncias por ano e região</p> |
| Disque Denúncia Nacional - Disque 100 | <p>Modalidade de tráfico (sexual)</p> <p>Número de denúncias por ano e região</p> |
| Matriz Inter-setorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes | <p>Modalidade de tráfico (sexual)</p> <p>Número de registros de exploração sexual por ano, município, estado e região</p> |
| Polícia Rodoviária Federal | <p>Modalidade de tráfico (sexual)</p> <p>Número de trechos (rodovias federais) de exploração sexual por ano, estado e região</p> |
| Polícia Federal | <p>Perfil vítima (idade: adulto, criança e adolescente)</p> <p>Perfil acusados (sexo, nacionalidade)</p> <p>Número de inquéritos e indiciamentos de tráfico de pessoas por ano, estado e região</p> <p>Modalidade de tráfico (sexual, laboral, remoção de órgãos)</p> |
| Polícia Civil do Estado de São Paulo | <p>Dinâmica do tráfico (interno, transnacional)</p> <p>Perfil vítima (idade: adulto, criança e adolescente)</p> <p>Perfil acusados (sexo, nacionalidade)</p> <p>Número de inquéritos e indiciamentos de tráfico de pessoas por ano, estado e região</p> <p>Modalidade de tráfico (sexual, laboral, remoção de órgãos)</p> |
| Ministério Público Federal | <p>Dinâmica do tráfico (interno, transnacional)</p> <p>Número de condenações e ações penais de tráfico de pessoas por ano, estado e região</p> <p>Modalidade de tráfico (sexual, laboral, remoção de órgãos)</p> |
| Ministério do Trabalho e Emprego | <p>Dinâmica do tráfico (interno, transnacional)</p> <p>Número de registros de trabalho escravo por ano, município, estado e região</p> <p>Modalidade de tráfico (laboral)</p> <p>Perfil vítima (idade: adulto, criança e adolescente)</p> <p>Perfil acusados (ramo de atividade)</p> |

Quadro 4. Base de dados do Ministério da Saúde (SINAN)

| Organização / Área de atuação | Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Perfil das vítimas | | | Perfil dos acusados | Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** |
|---|---|--|--|---|---------------------|--|
| Governamental / Atendimento | Território nacional | Número de atendimentos de tráfico de pessoas | Informações sobre idade da vítima | Municípios de origem das vítimas | | |
| Ministério da Saúde / (Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN)) | 01/08/2006 a 01/2011 | Total SP (31) 2009 (9); 2010 (8); 2011 (13); 2012 (S.I.) | SP 1 a 4 anos (5) 5 a 9 anos (2) 10 a 14 anos (5) 15 a 19 anos (3) 20 a 29 anos (6) 30 a 39 anos (5) 40 a 49 anos (1) 60 a 69 anos (1) | Municípios de SP (4): Campinas, Diadema, Guarulhos e São Paulo | | |
| O componente I (Violências) passou a ser compulsório apenas a partir de 1/2011 | Tráfico de mulheres, adolescentes e crianças para fins de exploração sexual | Total MG (17) 2009 (3); 2010 (4); 2011 (6); 2012 (4) | MG 1 a 4 anos (1) 10 a 14 anos (3) 15 a 19 anos (2) 20 a 29 anos (7) 30 a 39 anos (2) 60 a 69 anos (1) | Municípios de MG (12): Belo Horizonte, Betim, Bom Despacho, Capelinha, Capim Branco, Conceição dos Ouros, Governador Valadares, Juiz de Fora, Manhuaçu, Ribeirão das Neves, Santo Antônio do Monte e Urucuia | S.I. | S.I. |
| Secretaria de Estado da Saúde – Centro de Vigilância Epidemiológica – Núcleo Estadual de Acidentes e Violências | | Total ES: (5) 2009 (1); 2010 (1); 2011 (2); 2012 (1) | Sem Informação: | Municípios do ES: (3) Cariacica, Guarapari e Serra. | | |
| Unidade de registro: atendimento | | Total RJ: (S.I.) 2009 (S.I.) 2010 (S.I.) 2011 (S.I.) 2012 (S.I.) | Raça, Educação e Ocupação | Municípios do RJ: (S.I.) | | |

* As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

** As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

*** As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras.

S.I. Sem Informação.

A Secretaria de Estado da Saúde é um órgão público estadual e que mantém em seus arquivos uma ampla base de dados de saúde, dentre os quais se inclui um módulo de violência e acidentes. É comum que dados de instituições da área da saúde disponham de informações consistentes e confiáveis sobre crime. Em específico, casos de tráfico de pessoas atendidos pelo sistema de saúde estadual são monitorados pelo SINAN. Mais

recentemente (2011), além do tráfico de pessoas, outras violências passaram a ter um registro compulsório, o que gera registros de maior qualidade estatística. Desde 2006, existem registros de tráfico de pessoas disponibilizados pelo SINAN.

No geral, são poucas as informações disponibilizadas sobre os casos de tráfico de pessoas. Existem informações do número de casos, do número de atendimentos prestados às vítimas, das idades das mesmas e dos municípios de origem. Dentre os estados da região Sudeste, São Paulo se destaca pela maior quantidade de registros de vítimas de tráfico atendidas, apresentando acréscimo no período, atingindo em 2011 o total de 13 registros. Não foram repassados pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro os dados computados de tráfico de pessoas no SINAN.

Quanto à idade das vítimas de tráfico atendidas nos serviços de saúde, há uma concentração nas pessoas adultas com idade entre 20 e 39 anos. Há uma grande variação nos municípios de origem das vítimas no estado de Minas Gerais, que inclui a capital, bem como outras cidades de médio e pequeno porte. Em São Paulo, estão presentes quatro cidades, inclusive da região metropolitana do estado, enquanto, no Espírito Santo, a cidade de Vitória não apresentou quaisquer registros de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.

Aquém destas informações a respeito de vítimas, são inexistentes quaisquer dados sobre os acusados, ou informações adicionais sobre as ocorrências do tráfico de pessoas. É evidente que o sistema de saúde, por seus objetivos de atendimento, é bem mais adequado à coleta de informações sobre as vítimas que requerem atendimento médico do que dos outros elementos envolvidos no tráfico de pessoas. A estes, outras fontes podem ser mais adequadas.

Figura 2 Registros dos atendimentos as vítimas de tráfico nos serviços de saúde nos estados do Sudeste



Fonte: Secretaria de Estado da Saúde – Centro de Vigilância Epidemiológica – SINAN

O mapa acima apresenta os casos de tráfico de pessoas computados no SINAN na região Sudeste. Ícones maiores indicam número maior de atendimentos, que variam de 31(São Paulo) até 5 (Espírito Santo). Especificamente para os dados do SINAN, são ofertadas informações apenas de atendimentos realizados, sendo esta a variável aplicada na construção do mapa.

Quadro 5. Base de dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres (Disque 180)

| Organização /Área de atuação | Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Perfil das vítimas | Perfil dos acusados | Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** |
|--|--|--|---|--|
| Governamental / Atendimento | Todo o território nacional, 24 horas e gratuito | Número de denúncias de tráfico de mulheres | Número de pedidos de informação sobre tráfico de mulheres | |
| Central de Atendimento às Mulheres - Disque 180 (Secretaria de Políticas para as Mulheres) | 04/2005 a 04/2011 | Brasil: | Brasil: | Sem informações |
| Unidade de registro: denúncia e pedido de informação | Tráfico de pessoas (mulheres) para fins de exploração sexual | 2008 (30) 2009 (34) 2010 (73) 2011 (13) | 2008 (17) 2009 (30) 2010 (44) 2011 (19) | Sem informações |

Fonte: Central de Atendimento às Mulheres (Disque 180) - Secretaria de Políticas para as Mulheres

* As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

** As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

*** As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras.

O Disque 180 é uma central de atendimento de denúncias por telefone com cobertura em todo território nacional. Trata-se de um serviço gratuito, mantido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, a partir do qual se espera que cidadãos, vítimas ou testemunhas, entrem em contato, provendo o máximo de informação sobre ocorrências a serem encaminhadas e apuradas por órgãos competentes. Além de atender e encaminhar, os funcionários do Disque 180 também mantêm uma base de dados das denúncias recebidas. Não existem informações sobre a apuração destas denúncias - atribuição esta de outros órgãos -, mas os dados dispõem de quantidade significativa de informações a respeito desta primeira etapa: do recebimento das informações de casos de tráfico de pessoas em potencial. As informações disponíveis também são limitadas apenas ao tráfico de mulheres. Estão disponíveis dados do número de denúncias recebidas de tráfico de mulheres e quantidade de pedidos de informação, ambos com série a partir de 2008, e com frequências variando entre algumas dezenas (com máximo em 2008) de denúncias e pedidos de informação. O Disque 180 também presta informações gerais e preventivas a respeito do tráfico de pessoas a qualquer cidadão que o requisite.

30 As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

Quadro 6 Base de dados da Secretaria dos Direitos Humanos (Disque 100)

| | |
|--|--|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Atendimento |
| | Disque Denúncia Nacional - Disque 100 (Secretaria dos Direitos Humanos - SDH) |
| | Unidade de registro: denúncia |
| Cobertura: espacial e temporal /Modalidade | Todo o território nacional, 24 horas e gratuito |
| | 2005 a 2009 |
| | Tráfico de pessoas (adolescentes e crianças) para fins de exploração sexual |
| Perfil das vítimas | A partir de 11/2011 o atendimento é oferecido nos Consulados brasileiros em Portugal, Espanha e Itália |
| | Número de casos registrados |
| | Denúncias de Tráfico de Crianças e Adolescentes 2005 a 2009: Total Brasil: (381) |
| | Total Sudeste: (114) |
| | Total por estado: RJ: (39); SP: (36); MG: (28); ES: (11) |
| | Distribuição percentual do total de denúncias do Disque 100: |
| Perfil dos acusados | 0,66% = Tráfico de crianças e adolescentes |
| | 1,57% = Pornografia |
| | 38,56% = Exploração sexual |
| | 59,21% = Abuso sexual |
| | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Sem informações |

Fonte: Disque Denúncia Nacional (Disque 100) - Secretaria dos Direitos Humanos (SDH)

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

A Secretaria de Direitos Humanos (SDH) mantém em seus quadros institucionais o Disque Denúncia Nacional - Disque 100. É um serviço semelhante ao Disque 180, descrito anteriormente, com o diferencial de possuir foco em crianças e adolescentes (em oposição às mulheres no anterior).

Novamente, os dados disponíveis consistem apenas em denúncias levadas ao conhecimento do Disque 100 por meio de cidadãos interessados. Informações de etapas posteriores a denúncia, dentre apurações, denúncias, atendimentos e condenações não são contemplados entre os dados deste serviço, uma vez que são de responsabilidade de outras instituições do poder executivo, judiciário e ONGs em geral.

33 As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

34 As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

35 As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras.

São dados de 2005 a 2009, para todo o território nacional, nos quais é possível identificar a quantidade de denúncias de tráfico de crianças e adolescentes para o Disque 100 em cada estado da federação, e para o Brasil como um todo. O Rio de Janeiro, para esta fonte em específico, é o estado onde foi registrado maior número de casos deste tipo. Outras denúncias também presentes nos dados do Disque 100 incluem pornografia, exploração sexual e principalmente casos de abuso sexual, sendo estes quase 60% das denúncias encaminhadas à instituição. Tráfico de crianças e adolescentes corresponde a percentual inferior a 1% das denúncias recebidas.

Figura 3. Registros das denúncias de tráfico de pessoas no Disque 100



Fonte: Disque Denúncia Nacional (Disque 100) - Secretaria dos Direitos Humanos (SDH)

O mapa acima descreve a distribuição espacial das denúncias recebidas pelo Disque 100 nacional, entre 2005 e 2009. Segundo os registros computados pelo Disque 100, as frequências são aproximadamente constantes entre os três maiores estados da região Sudeste, e significativamente inferior para o Espírito Santo, que também apresenta menor população. Por ser um sistema nacional de denúncias, e pela qualidade dos registros internos da instituição, todos os estados foram representados no mapa.

Quadro 7. Base de Dados da Polícia Federal

| | |
|--|--|
| Organização /Área de atuação | Governamental / Repressão Polícia Federal Divisão de Direitos Humanos Responsável por investigar o tráfico internacional de pessoas e o tráfico interno, desde que envolva mais de um Estado da Federação. Unidade de registro: inquérito e indiciamento |
| Cobertura: espacial e temporal /Modalidade | Todo o território nacional 1999 a 2011 Tráfico Interno e Internacional de pessoas para fins de exploração sexual, laboral e remoção de órgãos Foram realizadas 22 operações de combate ao tráfico de pessoas no período. |
| Perfil das vítimas | Sem informações |
| Perfil dos acusados | Total de Inquéritos no Brasil: 565; Internacional: 475 (84%); Interno: 13 (2%); Criança e Adolescente: 77 (14%) Indiciados por sexo: 401 mulheres;351 homens Nacionalidade dos Indiciados: Brasil (591);Espanha (38);Portugal (17); Alemanha (15) Itália (8) Total de inquéritos por Venda ou tráfico de menores:Brasil: 77;Sudeste: 18 Por estado:MG (9);SP (3);RJ (3);ES (3) |
| Perfil dos acusados | Total de indiciamentos por Venda ou tráfico de menores:Brasil: 221;Sudeste: 84 Por estado: MG (37);SP (9);RJ (34);ES (4) |
| Perfil dos acusados | Total de inquéritos por Tráfico Internacional de pessoas: Brasil: 475; Sudeste: 137 Por estado: MG (48); SP (39); RJ (36); ES (14) Total de indiciamentos por Tráfico Internacional de pessoas:Brasil: 721;Sudeste: 193 Por estado: MG (71) ;SP (59) ;ES (44); RJ (19) Total de inquéritos por Tráfico Interno de pessoas: Brasil: 13;Sudeste: 3 Por estado: MG (1); SP (3); RJ (0); ES (0) |
| Perfil dos acusados | Total de indiciamentos por Tráfico Interno de pessoas: Brasil: 31; Sudeste: 19 Por estado: SP (17); MG (2); RJ (0); ES (0) |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Sem informação |

Fonte: Polícia Federal

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras.

Das fontes de dados secundários consultadas, a Polícia Federal é a que dispõe de informações de maior período histórico, com quase vinte anos de abrangência, entre 1999 e 2011, o que indica ser, no mínimo, este o período que a instituição trata da temática do Tráfico de Pessoas. São de responsabilidade da Polícia Federal as atribuições executivas relativas a tráficos internacionais de pessoas, bem como de eventos que envolvam mais de um estado da federação, em todo território nacional.

A base de dados a respeito do Tráfico de Pessoas da Polícia Federal possui uma amplitude maior que grande parte das outras instituições descritas. Primeiro, como já demonstrado, por cobrir período maior. Segundo, por tratar do tráfico de forma mais abrangente, sem foco específico apenas em crianças ou mulheres. Por fim, há maior quantidade de informações disponíveis, para além de dados das vítimas, como informações sobre acusados e detalhes acerca da dinâmica do tráfico.

A partir destes dados, é possível observar que as operações realizadas pela PF na temática resultaram em 444 inquéritos instaurados entre 1999 e 2011. Mais de 40% destes concentram-se na região Sudeste, onde São Paulo é o estado mais representativo, com um total de 76 inquéritos instaurados. Desta forma, os inquéritos resultaram em 752 indiciamentos (distribuídos normalmente entre os anos com o máximo em 2005), com 401 mulheres e 351 homens indiciados no total. Do universo de indiciamentos, quase 30% foram relativos especificamente a tráfico de crianças e adolescentes e apenas 4% a tráfico interno de pessoas. O restante se distribui entre indiciamentos de tráfico internacional de pessoas (66%), sendo este o foco das ações da Polícia Federal - ou as ocorrências possuem maior probabilidade de identificar.

Os indiciados são majoritariamente brasileiros (591), apesar de haver também outras nacionalidades presentes na amostra, composta principalmente de espanhóis (38), portugueses (17), alemães (15) e italianos (8).

Por fim, são dispostos dados acerca das sedes das unidades da Polícia Federal responsáveis por cada inquérito. Na região Sudeste, as das cidades de Vitória, Uberlândia e São Paulo foram as que concentraram mais processos, totalizando 113.

A partir das investigações realizadas foi também possível a Polícia Federal identificar rotas internacionais aplicadas ao tráfico de pessoas em uma ou mais ocorrências. Em todas, o Brasil é origem de pessoas traficadas que, por sua vez, são enviadas a diversos países da Europa, como Itália, Suíça, Espanha, Portugal e Alemanha.

De forma geral, os dados disponibilizados pela Polícia Federal eram os que continham maior quantidade de informações, com dados a respeito não apenas da dinâmica do tráfico de pessoas, mas, principalmente, de características dos indiciados, descritos segundo sexo, idade e as características das ocorrências envolvidas. Na tabela acima, foram compilados apenas os dados de maior relevância, e que servissem para ilustrar esta fonte de informações.

A diversidade dos dados da Polícia Federal permite a elaboração de instrumentos de visualização mais informativos. Na figura 4 para além do tamanho absoluto da figura, que representa o total de indiciamentos relacionados a tráfico de pessoas, foi produzido um gráfico demonstrativo da distribuição relativa das modalidades de tráfico identificadas. O Rio de Janeiro, por exemplo, não foi representado com quaisquer indiciamentos por tráfico interno, e apresenta, comparativamente a outros estados da região, proporção bem superior de indiciamento por tráfico de crianças e adolescentes.

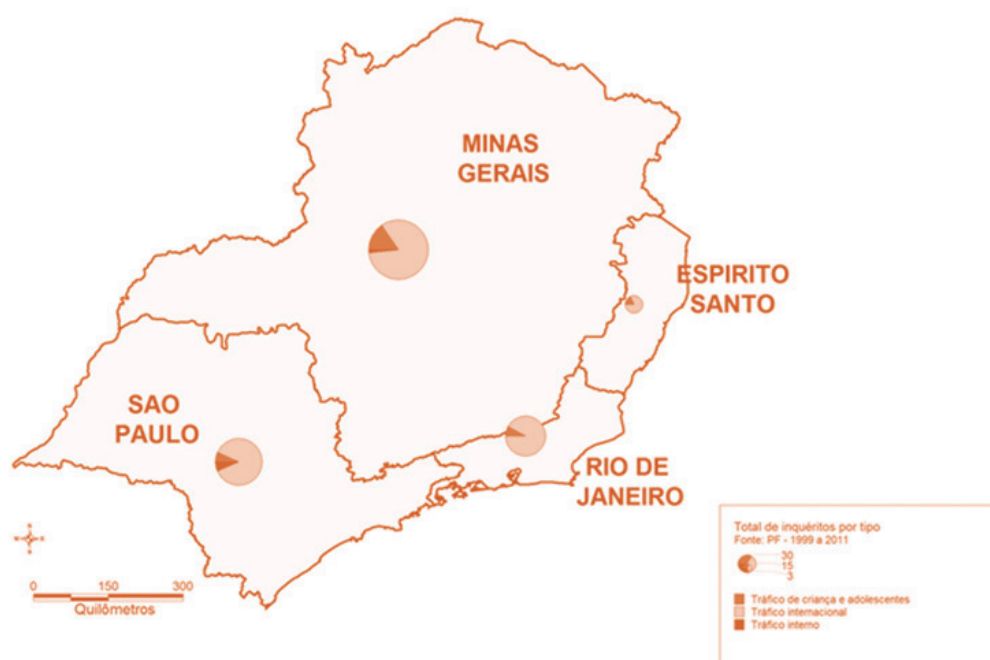
O mapa ainda faz notória a sub-representação do tráfico interno dentre os indiciamentos produzidos pela PF, uma vez que foram realizados apenas em São Paulo, dentre todos os estados da região Sudeste, e mesmo neste estado representa minoria, se comparado a indiciamentos por tráfico internacional.

Figura 4. Registros dos indiciamentos por tráfico de pessoas na Polícia Federal



Fonte: Sistema Nacional de Informações Criminais/ Polícia Federal

Figura 5. Registros dos inquéritos por tráfico de pessoas na Polícia Federal



Fonte: Sistema Nacional de Informações Criminais/ Polícia Federal

Inquéritos da PF seguem um comportamento distinto dos indiciamentos, sobretudo porque pode haver mais de um indiciado a cada inquérito. Novamente, para este segundo mapa, observa-se proeminência do tráfico internacional, em detrimento de outras modalidades, nas operações da instituição, especialmente se comparado ao

número de inquéritos de tráfico interno. Este pode ser um indicador de que ocorrências de tráfico de pessoas são majoritariamente internacionais. Mas tal afirmativa é limitada, frente à incapacidade da Polícia Federal, ou de qualquer instituição do poder público, de identificar a quantidade real de delitos desta natureza. Desta forma, as estatísticas apresentadas podem ilustrar bem mais um foco da Polícia Federal no tráfico internacional, ou uma maior facilidade de identificação destes casos, por suas características específicas.

Quadro 8. Base de Dados da Polícia Rodoviária Federal

| | |
|---|---|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Repressão |
| | Polícia Rodoviária Federal Responsável por investigar o tráfico de pessoas nas rodovias federais |
| | 5º Mapeamento de Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras – Mapeamento 2011-2012 |
| | Childhood Brasil |
| | Organização Internacional do Trabalho |
| | Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República |
| Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Unidade de registro: trecho com incidência de exploração sexual de crianças e adolescentes |
| | Todo o território nacional; |
| Perfil das vítimas | 2011 – 2012 |
| | Registros de pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes nas estradas federais do país que podem apresentar indícios de tráfico para fins de exploração sexual de crianças e adolescentes em âmbito nacional e internacional. |
| Perfil dos acusados | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração ¹³ , Meios Ilícitos ¹⁴ e Exploração ¹⁵ | Número de pontos vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: |
| | Total Brasil: (1.776); Crítico: 691; Alto risco: 480; Médio risco: 349; Baixo risco: 256; Total Sudeste: (358); Crítico: 88; Alto risco: 95; Médio risco: 94; Baixo risco: 81 |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Número de pontos vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: |
| | Total por estado: |
| | MG (252): Crítico: 57; Alto risco: 67; Médio risco: 67; Baixo risco: 60 |
| | RJ (48): Crítico: 6; Alto risco: 9; Médio risco: 17; Baixo risco: 16 |
| | ES (34): Crítico: 13; Alto risco: 12; Médio risco: 5; Baixo risco: 4 |
| | SP (24) : Crítico: 12; Alto risco: 7; Médio risco: 4 ; Baixo risco: 1 |

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) possui ação sobre o tráfico de pessoas limitada às ocorrências em rodovias federais. Como uma atividade que exige trânsito, deslocamento de vítimas de um ponto a outro, é evidente que esta limitação territorial não implica ausência

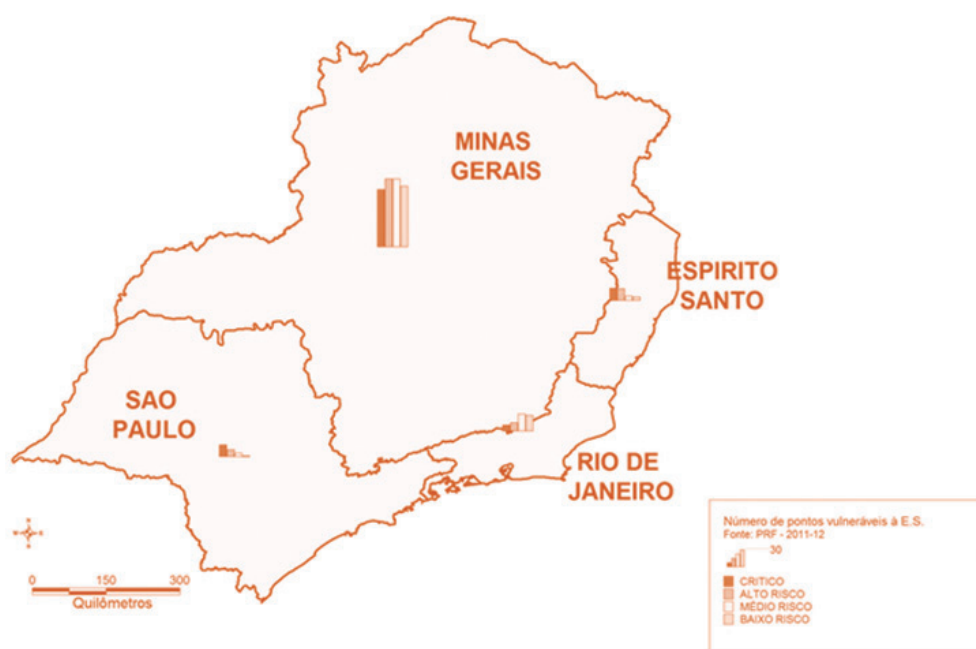
de objeto para trabalho, mas sim que outras etapas destas ocorrências ocorrem em paralelo às atribuições desta instituição.

Como instituição federal, os dados disponíveis pela PRF são de abrangência nacional, desde o ano de 2000 até a presente data, e tem por foco a exploração sexual de crianças e adolescentes que podem englobar casos de tráfico para fins de exploração sexual. Os casos identificados e registrados pela Polícia Rodoviária Federal podem apontar indícios de tráfico de crianças e adolescentes nas rodovias federais em âmbito nacional e internacional.

A forma de coleta de dados, bem como as informações disponíveis por esta instituição, é incomum, comparativamente a outros órgãos descritos. São enviados diversos questionários a todos os postos que dispõem de policiais rodoviários destacados. Estes, por sua vez, são requisitados a preencher o questionário segundo sua experiência e percepções das áreas onde realizam suas atividades profissionais cotidianas. Uma vez registradas, as respostas dos policiais são todas compiladas, e a partir delas são formados diversos indicadores, aplicados na descrição das distintas regiões cobertas.

Um destes indicadores explicita pontos vulneráveis tais como a exploração sexual de crianças e adolescentes. No Brasil, dos 1.776 territórios avaliados, quase 40% são considerados críticos a este respeito, proporção esta significativamente superior a da região Sudeste, de 25%. Somados, os dois pontos mais altos da escala de gravidade aplicada pela Polícia Rodoviária (“crítico” e “alto risco”) correspondem a 66% das regiões avaliadas no Brasil, comparado a 55% da região Sudeste. Estes dados demonstram o grau de risco de exploração sexual de menores associado a regiões de trânsito rodoviário, no Brasil como um todo, mas também em grau muito significativo na região Sudeste.

Figura 6. Pontos vulneráveis a exploração sexual de crianças e adolescentes registrados pela Polícia Rodoviária Federal



Fonte: Polícia Rodoviária Federal

O mapa acima indica simultaneamente a quantidade de pontos identificados pela Polícia Rodoviária Federal nos estados do Sudeste e a distribuição da frequência de cada qualificação dos pontos, que variam de “baixo risco” até a classificação de risco máxima denominada de “crítico”.

Por possuírem malhas rodoviárias federais de distintos tamanhos, uma maior frequência de pontos críticos não necessariamente ilustra uma situação de maior proporção de tráfico de pessoas. O gráfico de barras de Minas Gerais, por exemplo, apresenta tamanho bem superior ao de outros estados por possuir também maior número de pontos avaliados. Destes, uma quantidade também superior são de pontos críticos (em vermelho), mas que representam participação relativa (percentual) no total de pontos inferior a dos estados de São Paulo e do Espírito Santo. Nestes últimos, uma quantidade muito pequena de localidades foram qualificadas pelos policiais como de baixo risco, sendo a maior parte dos pontos considerados críticos (São Paulo), e de alto risco (Espírito Santo). Dos estados descritos, Minas Gerais foi o que apresentou uma distribuição relativa de pontos mais uniforme, com quantidades muito semelhantes de pontos críticos, de alto, médio e baixo risco. Segundo estes indicadores da PRF, as rodovias federais do estado do Rio de Janeiro são as de menor densidade de vulnerabilidade, uma vez que a maior parte dos pontos avaliados é de “baixo” ou “médio risco”.

Como instituição federal, os dados disponíveis Ministério do Trabalho e Emprego são de abrangência nacional, desde o ano de 2002 até a presente data, e tem por foco os casos de trabalhadores (adolescentes e adultos) identificados em situação análoga à de escravidão e podem englobar casos de tráfico para fins de exploração laboral rural e urbana. Os casos identificados e registrados pelo setor de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego podem apontar indícios de tráfico de adolescentes e adultos para fins de exploração laboral rural e urbana em âmbito nacional e internacional. A partir do sistema de informação do Ministério, é possível desenvolver investigações sobre o tráfico de pessoas para fins de exploração laboral rural e urbana em todo o território nacional entre os anos de 2002 a 2011. O banco de dados é abrangente no tipo e quantidade de registros em relação à exploração laboral. É possível verificar o número de municípios com denúncias de trabalho escravo e o número total de denúncias, bem como o número de trabalhadores que foi libertado por idade, dividido entre adultos, adolescentes e crianças, e a listagem dos municípios onde houve trabalhadores libertados. Todas estas informações são passíveis de agregação para o Brasil por regiões ou por estado da Federação.

Foi registrado um total de mais de 37 mil trabalhadores libertos, sem indicar para presença específica de tráfico de pessoas. Destes, cerca de 750 são crianças e adolescentes. Na região Sudeste, Minas Gerais o estado com mais libertos, com aproximadamente 40% dos 5.200 casos da região Sudeste.

Existem ainda registros sobre os municípios com presença de trabalho escravo, que somam, para o Brasil, 1376. Cerca de 10% são da região Sudeste, dos quais Minas Gerais possui maior participação. A lista de municípios onde houve trabalhadores libertos é extensa. A lista de todos os municípios da região Sudeste está transcrita na tabela anterior e inclui cidades de todos os portes, desde capitais, como o Rio de Janeiro, até Bonfinópolis de Minas, com pouco menos de 6 mil habitantes (IBGE/ 2010).

Por fim, é também passível de coleta o número de denúncias de trabalho escravo (não necessariamente associadas a tráfico de pessoas) para cada estado da federação. Novamente, Minas Gerais apresenta maior frequência absoluta, com 85 do total de 117 no Sudeste.

Quadro 9. Base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego/SIT

| | |
|--|--|
| Organização /Área de atuação | Não Governamental / Responsabilização |
| | Ministério do Trabalho e Emprego - MTE |
| | Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT |
| | Departamento de Fiscalização do Trabalho - DEFIT |
| | Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo - DETRAE |
| Cobertura: espacial e temporal/Modalidade | Unidade de registro: denúncia - trabalhador libertado |
| | Todo o território nacional |
| Perfil das vítimas | 2002 - 2011 |
| | Registros de casos de trabalho escravo de adolescentes e adultos que podem indicar indícios de tráfico para fins de exploração laboral rural e urbana de adolescentes e adultos |
| Perfil dos acusados | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Sem informações |
| | Número de municípios com denúncias de trabalho escravo: |
| | Total Brasil: (1376); |
| | Total Sudeste: (137): MG: (70); SP: (30); ES: (19); RJ: (18) |
| | Número de denúncias de trabalho escravo: |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Total Brasil: (2145); |
| | Total Sudeste: (117): MG: (85); SP: (37); ES: (21); RJ: (35) |
| | Número de trabalhadores libertados por idade |
| | Total Brasil (37.284): Adultos (36.538); Adolescentes/crianças(745) |
| | Total Sudeste (5.242): Total MG (2249); Total RJ (1301); Total ES (990); |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Total SP (702); |
| | Municípios onde as vítimas foram libertadas |
| | Municípios de MG (51): Araguari, Bonfinópolis de Minas, Brumadinho, Buritis, Buritizeiro, Campos Gerais, Cambuí, Capinópolis, Canápolis, Cás-sia, Carmo do Rio Claro, Santa Luzia, Chiador, Claudio, Córrego Danta, Cur-velo, Diamantina, Divinópolis, Delta, Estiva, Frutal, Guaranésia, Iturama, Jequitinhonha, João Pinheiro, Juiz de Fora, Juvenília, Limeira do Oeste, Luz, Machado, Manga, Nova Bélem, Oliveira, Paracatu, Paraguaçu, Patos de Minas, Patrocínio, Pedra Azul, Pintópolis, Pocrane, Santa Fé de Minas, São Gotardo, São João do Manhuaçu, São Romão, Simonésia, São Roque de Minas, São Sebastião do Paraíso, Três Pontas, Uberaba, Uberlândia, Unai. |
| | Municípios de SP (27): Americana, Araraquara, Arealva, Barueri, Bom Retiro, Charqueada, Engenheiro Coelho, Garça, Icém, Igarapava, Ituverava, Laranja Paulista, Mogi-Guaçu, Moji-Mirim, Monte Aprazível, Nova Cam-pinas, Pratânia, Monte Mor, Orindiúva, Pederneiras, Piracicaba, Pirajuí, Pirassununga, Ribeirão Preto, São Carlos, São Paulo, Sertãozinho |
| | Municípios do ES: (11): Alegre, Brejetuba, Conceição da Barra, Jaguaré, Linhares, Marechal Floriano, Pancas, Pedro Canário, São Gabriel de Palha, São Mateus e Vila Velha |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Municípios do RJ: (10): Araúma, Bom Jardim, Campos dos Goytacazes, Paracambi, Rio de Janeiro, São Francisco Itabapoana, Duas Barras, Santo Antônio de Pádua, Bom Jardim |

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

Figura 7. Números de trabalhadores libertados pela Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

O mapa ilustra as frequências absolutas de trabalhadores libertos registrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego para cada estado da região Sudeste. Ícones maiores representam mais trabalhadores.

Quadro 10. Base de dados do Ministério Público Federal

| | |
|---|---|
| Organização /Área de atuação | Governamental / Responsabilização Ministério Público Federal (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão) Unidade de registro: processo judicial |
| Cobertura: espacial e temporal / | Todo o território nacional 2002 a 2011 |
| Modalidade | Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, laboral (urbana e rural) e remoção de órgãos |
| Perfil das vítimas | Sem informações |
| Perfil dos acusados | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Número de condenações por tráfico de pessoas: Total Brasil: (211) Total por ano: 2002 (15); 2003 (24); 2004 (31); 2005 (37); 2006 (38); 2007 (38); 2008 (28) Total Sudeste: (74) Total por estado: SP (29); MG (28); RJ (17); ES (S.I.) |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Número de ações penais públicas por tráfico de pessoas para fins de exploração sexual: Total Brasil: (177) Total Sudeste: (34) Total por estado: SP (13); MG (12); RJ (12); ES (2) |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Número de ações penais públicas por tráfico de pessoas fins de exploração laboral: Total Brasil: (2722); Total Sudeste: (290); Total por estado: SP (121); MG (112); RJ (50); ES (7) |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos*** e Exploração*** | Número de ações penais públicas por tráfico de pessoas para remoção de órgãos Total Brasil: (12) Total Sudeste: (9) Total por estado: SP (5); MG (4); RJ (0); ES (0.) |

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão foi criada para exercer a função do Ministério Público Federal de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.”⁴⁸

O Ministério Público Federal (MPF), por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, disponibiliza dados de todo território nacional sobre o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, laboral e remoção de órgãos. Esses dados variam de 2002 a 2008 e, assim como outras bases, suas informações se restringem à dinâmica do tráfico. Por meio dos dados do MPF é possível analisar o número de condenações por tráfico de pessoas no país, por região e por estado ao longo do período.

O número de ações penais públicas por tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, assim como o número de condenações por tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e remoção de órgãos são passíveis de serem analisadas pelo total do Brasil, Sudeste e por estado. A maior defasagem do banco de dados está em não conter informações sobre a vítima, o acusado e a dinâmica do tráfico de pessoas. Além disso, não possui dados sobre o estado do Espírito Santo. Seria interessante que os dados disponíveis fossem atualizados até o ano de 2012 e que todas as informações fossem disponíveis por ano.

Como demonstra a figura, independente do estado, mais de 75% das ações penais públicas conduzidas pelo Ministério Público Federal a respeito do Tráfico de Pessoas estão associadas à exploração laboral. O restante se divide entre ações relativas à exploração laboral (cerca de 10 em cada estado, a exceção do Espírito Santo), e à remoção de órgãos, casos estes bem mais raros. São Paulo e Minas Gerais são os estados com maior quantidade de ações penais conduzidas nesta temática pelo Ministério Público Federal.

Aquém do Espírito Santo, para o qual o Ministério Público Federal não dispõe de registros, todos os outros estados da região Sudeste registram entre 17 (no Rio de Janeiro) e 29 (em São Paulo) condenações por tráfico de pessoas entre 2002 e 2011.

48 Retirado de <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/institucional/a-procuradoria-federal/apresentacao-1>

Figura 8 Números de Ações Penais por Tráfico de Pessoas - Ministério Público Federal



Fonte: Ministério Público Federal

Figura 9 Números de Condenações por Tráfico de Pessoas - Ministério Público Federal



Fonte: Ministério Público Federal

Quadro 11. Base de dados da Polícia Civil

| | |
|---|--|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Repressão |
| | 1ª Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Liberdade Pessoal da Divisão de Proteção à Pessoa (DHPP) da Polícia Civil do Estado de São Paulo |
| Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Unidade de registro: inquérito e indiciamento |
| | Município de São Paulo |
| | 1999 a 03/2008 |
| | Tráfico de Pessoas para fins de exploração laboral urbana e para fins de exploração sexual |
| | 18 Inquéritos policiais por auto de prisão em flagrante delito encaminhados à justiça. |
| | Total de 233 vítimas |
| Perfil das vítimas (exploração sexual) | 12 Inquéritos de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral |
| | 6 Inquéritos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual |
| | 90 vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual |
| | Todas as vítimas são mulheres (adultas e adolescentes). |
| Perfil das vítimas (exploração laboral) | Idade: varia entre 17 e 37anos. |
| | Região de origem das vítimas: Sudeste: (54); Nordeste: (28); Centro-Oeste: (6); Norte: (3); Sul: (3) |
| | 143 vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral 93 homens e 50 mulheres. |
| Perfil dos acusados | Idade: sem informação. |
| | País de origem das vítimas: Bolívia (67); Paraguai (76) |
| | 23 pessoas indiciadas por tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, 9 homens e 14 mulheres |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | 14 pessoas indiciadas por tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, todos homens. |
| | 9 bolivianos, 4 coreanos e 1 paraguaio. |
| | O valor cobrado pelos programas sexuais varia de R\$30,00 a R\$100,00 pelo período de 30 minutos. |
| | Valores cobrados das vítimas de exploração sexual diária de alojamento (mora-dia): R\$10,00 |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos*** e Exploração*** | Diária para alimentação: R\$5,00 |
| | Utilização do telefone (por minuto): R\$2,00 |
| | O valor pago por peça confeccionada varia de R\$0,80 a R\$3,00 |
| | Do valor pago por peça dois terços ficam com o dono da oficina como desconto referente a manutenção do alojamento e da alimentação. |
| | O trabalhador recebe apenas 1/3 do valor pago por cada peça. |
| | As peças feitas eram vendidas nas lojas por R\$49,90 e R\$69,90. Regime de trabalho varia de 10 a 15 horas diárias. |

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

O banco de dados da 1ª Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Liberdade Pessoal de São Paulo é o mais completo entre os demonstrados nesta pesquisa. Os dados são referentes apenas ao município de São Paulo, estão disponíveis entre os anos de 1999 a março de 2008 e se trata de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e laboral urbana. Ao todo a delegacia instaurou 18 Inquéritos policiais por auto de prisão em flagrante delito encaminhados à justiça, totalizando em 223 vítimas, 12 inquéritos de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral e 6 inquéritos para fins de exploração sexual.

Há diferenças entre as vítimas de exploração sexual e laboral. No primeiro caso, todas são mulheres, jovens e se originam de outras unidades da Federação. No entanto, entre as vítimas de exploração laboral, a maioria é composta por homens, originários de Bolívia e Paraguai, mas não há informações sobre a idade. A partir dos inquéritos sobre o tráfico de pessoas também é possível a análise do perfil dos acusados: entre os indiciados por tráfico de pessoas para fins de exploração sexual as mulheres eram a maioria; e entre os indiciados por tráfico de pessoa para fins de exploração laboral, todos eram homens estrangeiros.

Além dessas informações, também estão disponíveis dados sobre a dinâmica do tráfico, ou seja, o processo de migração, os meios ilícitos e a exploração. Pode-se verificar que as vítimas tinham que pagar grandes valores para moradia e alimentação em relação aos valores que eram ganhos pelo seu trabalho.

Quadro 12. Base de dados da Matriz Inter-setorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

| | |
|--|--|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Atendimento |
| | Matriz Inter-setorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes |
| | Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República |
| | Organizadoras: Maria Lúcia P. Leal; Maria de Fátima P. Leal; Maria Auxiliadora César |
| Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Violes/SER/UnB |
| | Unidade de registro: denúncias do Disque 100 |
| | Ano de publicação: 2011 |
| | Todo o território nacional / 2004 a 2010 |
| Perfil das vítimas | Número de registros de Exploração Sexual (prostituição, pornografia, <u>tráfico para fins sexuais</u> e turismo sexual) de Crianças e Adolescentes |
| | Cruzamento de dados: da PRF, CPMI, Pestraf e Disque 100 |
| Perfil dos acusados | Sem informações |
| | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Total de municípios com registro de Exploração Sexual no período – 2005 a 2010: 2.930 municípios. Municípios faixas de fronteira: 173; Municípios linha de fronteira: 46; Cidades gêmeas: 18; Cidades sede da Copa de 2014: 12 |
| | Total de registros de Exploração Sexual: Brasil: 27.644; Sudeste: 3.743; Por estados: RJ: (1616); SP: (964); MG: (706); ES: (457) |
| | Municípios com maiores registros de Exploração Sexual por estado: |
| | RJ: Rio de Janeiro (888); Duque de Caxias (140); Nova Iguaçu (131); São Gonçalo (106); Campos dos Goytacazes (59); Niterói (54); Magé (53). |
| | SP: São Paulo (685); Guarulhos (71); Campinas (62); Sorocaba (48); Osasco (56); São José dos Campos (42). |
| | MG: Belo Horizonte (263); Uberlândia (79); Juiz de Fora (74); Montes Claros (73); Governador Valadares (48); Uberaba (42); Ipatinga (41); Sete Lagoas (40). |
| ES: Vila Velha (119); Cariacica (115); Vitória (83); Serra (82); Cachoeira do Itapemirim (58); Guarapari (38). | |

Fonte: Secretaria dos Direitos Humanos

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

A Matriz disponível para essa pesquisa foi publicada no ano de 2011 e possui dados de 2004 a 2010. Nela constam registros de exploração sexual apenas de crianças e adolescentes, agregando inúmeros crimes de maneira indistinta, tais como: prostituição, pornografia, tráfico para fins sexuais e turismo sexual. De 2005 a 2010, foram computados registros de exploração sexual em 2.930 municípios brasileiros. É possível analisar a distribuição por região e por estado. A análise da Matriz ficaria mais abrangente e complexa se houvesse dados do perfil dos acusados e, principalmente, sobre a dinâmica do tráfico. Isso permitiria análises espaciais comparativas entre os estados, discriminando as diversas modalidades de migração, coerção e exploração.

Figura 10. Números de registros de exploração sexual de crianças e adolescentes – Matriz Intersetorial



Fonte: Ministério Público Federal

A Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes compila dados do Disque 100 e da Polícia Rodoviária Federal em uma única fonte de registros de exploração sexual nacional. É um total de 3743 registros na região Sudeste, dos quais a maior parte (1616) se concentra no estado do Rio de Janeiro. Este dado é contraditório com coletados junto às fontes da Matriz. Nos dados do Disque 100, apenas o Espírito Santo apresenta número de denúncias inferior ao carioca, sendo São Paulo e Minas os estados com maior incidência. Os registros da PRF apontam que o Rio de Janeiro é o estado com menor proporção de pontos críticos à exploração sexual nas rodovias federais.

Quadro 13. Base de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CREAS)

| | |
|--|--|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Atendimento |
| | Censo SUAS/CREAS |
| | (Secretaria Nacional de Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) |
| | Unidade de registro: atendimento |
| Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Ano de publicação: 2011 |
| | Segundo o Censo SUAS/2009 existiam 1200 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) presentes em 1.099 municípios em todos os 26 estados e no Distrito Federal. |
| | 2009 |
| Perfil das vítimas | Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual |
| | Número de atendimentos de adultos em situação de tráfico para fins de exploração sexual no país: 256 |
| | Número de atendimentos de crianças e adolescentes em situação de tráfico para fins de exploração sexual no país: 351 |
| Perfil dos acusados | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Não há informação dos atendimentos relativos ao tráfico de pessoas por estado ou por região do país. |
| | Total de municípios com CREAS no Sudeste: 293 |
| | Total de CREAS no Sudeste: 335 |
| | Total de CREAS por estado: MG: (124); SP: (113); RJ: (55); ES: (43)v |

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

O Censo SUAS/CREAS foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e monitorar os serviços e atendimentos socioassistenciais.

O documento utilizado nessa pesquisa relata os dados coletados em 2009 sobre os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), sendo ele uma unidade pública municipal que oferece atendimento a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social. Essa coleta de dados contínua é importante para a identificação de grupos em situação de vulnerabilidade, ou situações críticas em insumos, processos ou resultados de uma determinada ação.

Os dados apresentados se referem a 1.200 CREAS presentes em 1.099 municípios em todos os Estados mais o Distrito Federal. No Sudeste, há 293 municípios com CREAS, distribuídos pelos quatro estados da região. São Paulo e Minas Gerais são os estados que mais possuem CREAS na região.

Em relação ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, as informações coletadas são apenas sobre o perfil das vítimas. De uma forma geral, em todos os CREAS houve 256 registros de atendimentos de pessoas em situação de tráfico para fins de exploração sexual e 351 atendimentos de crianças e adolescentes em situação de tráfico para fins de exploração sexual.

Deve-se destacar que essas informações sobre os atendimentos não podem ser desagregadas por região, estado ou município do país; as análises foram realizadas de forma agregada para todos os CREAS. Além disso, o banco não possui informações sobre o perfil dos acusados e a dinâmica do tráfico, como o processo de migração, os meios de coerção e o processo de exploração.

Quadro 14. Base de dados do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante/São Paulo

| | |
|--|---|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Atendimento |
| | Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante – Guarulhos (Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Guarulhos) |
| | Unidade de registro: atendimento |
| | Ano de divulgação: 2011 |
| Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Aeroporto Internacional de São Paulo |
| | 2011 |
| Perfil das vítimas | Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, laboral e remoção de órgãos |
| | Total de atendimentos de possíveis vítimas de tráfico de pessoas: 20 |
| | Modalidade: exploração sexual: 14; exploração laboral: 5; remoção de órgãos: 1 |
| | Sexo: Mulheres: 8; Transgêneros: 7 e homens: 5 |
| | Idade: adultos: 17; Adolescentes: 3 |
| | Raça: Parda: 10; Branca: 8; Preta: 2 |
| Perfil dos acusados | Naturalidade: RJ: (1); SP: (1); MG: (1); ES: (1) |
| | Nacionalidade: Brasil (17); Bolívia (2) e Peru (1) |
| | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: pro- cesso de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Sem informações |

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

Foram atendidas 20 possíveis vítimas de tráfico de pessoas, das quais 14 (70%) foram identificadas para fins de exploração sexual. O restante se distribui entre exploração laboral (5 ocorrências) e 1 caso de remoção de órgãos. Considerando o sexo das vítimas, no total são 8 mulheres, 7 transgêneros (categoria específica a esta fonte de dados) e 5 homens, corroborando que as vítimas de exploração sexual, o tipo de tráfico de pessoas mais identificado, são, no geral, mulheres e transgêneros. Das 20 vítimas, 17 são adultos

e 3 adolescentes, que também correspondem a uma faixa de idade maior. Relativo à raça, a maior parte é parda (10 deles), em frequência semelhante aos brancos (8 vítimas) e, em quantidade bem inferior, pretos (2). Os dados sobre a nacionalidade das vítimas indicam que o Centro trata indivíduos de qualquer nacionalidade, apesar de serem os brasileiros seu principal público de pessoas potencialmente traficadas, com 85% das ocorrências. O restante se distribui entre bolivianos, com 2 registros, e peruanos, com 1 registro. Todos os atendidos com suspeita de tráfico de pessoas são latino-americanos.

Quadro 15. Base de dados do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante/ Rio de Janeiro

| | |
|--|--|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Atendimento |
| | O Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM - Tom Jobim) |
| | Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GM - Rio) |
| | Unidade de registro: atendimento |
| Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | Ano de divulgação: 2012 |
| | Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim |
| | 2010 a 2011 |
| | Tráfico internacional de pessoas |
| Perfil das vítimas | Total de atendimentos de possíveis vítimas de tráfico de pessoas em 2010: 0 |
| | Total de atendimentos de possíveis vítimas de tráfico de pessoas em 2011: 12 |
| Perfil dos acusados | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Sem informações |

Fonte: Guarda Municipal do Rio de Janeiro

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

O Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) no Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim é uma instituição com características análogas a sua versão em São Paulo. Trata-se de um aparato institucional voltado ao atendimento de migrantes deportados e não admitidos que regressam ao Brasil via aeroporto internacional. Apesar das semelhanças, a forma de disposição dos dados deste posto se faz de forma significativamente distinta, sobretudo no que se refere ao tráfico de pessoas. Não é possível, a partir do relatório disponibilizado pela instituição, distinguir características dos atendidos com indícios de tráfico de pessoas de dados de outros migrantes. São descritas informações de sexo, país de origem, grau de instrução, status migratório, idade e orientação de gênero, mas todas agregadas, de modo que não é possível distinguir estes mesmos dados para as 12 possíveis vítimas em 2012.

Quadro 16. Base de dados do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas /São Paulo

| | |
|--|--|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Atendimento |
| | Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo (Secretaria Estadual) |
| | Unidade de registro: atendimento |
| | Relatório: Ação |
| | Ano de divulgação: 2011 |
| Cobertura: espacial e temporal /Modalidade | Estado de São Paulo |
| | 2009 a 2012 |
| | Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, laboral e remoção de órgãos |
| | Número total de atendimentos no período:302 |
| | Por modalidade de tráfico: Exploração Laboral:156; 2009:13; 2010:50; 2011: 60; 2012:33 Exploração sexual:145; 2009:8; 2010:16; 2011:119; 2012:2 Remoção de órgãos:1; 2009:0; 2010:1; 2011:0; 2012:0 |
| Perfil das vítimas | Idade das vítimas: 0 a 11 anos: 18; 12 a 17 anos: 11; 18 a 59 anos: 271; |
| | Identidade de gênero: Travesti / Transexual:115; Masculino: 93;Feminino: 87 |
| Perfil dos acusados | Sem informações |
| Dinâmica | Sem informações |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios ilícitos** e Exploração*** | Sem informações |

Fonte: Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas /São Paulo

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

Foram atendidas 302 possíveis vítimas de tráfico de pessoas no Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) do Estado de São Paulo, das quais 156 (52%) foram identificadas para fins de exploração laboral e 145 (48%) para fins de exploração sexual. Há apenas um caso de tráfico para remoção de órgãos. Considerando a identidade de gênero das vítimas, a maioria são transgêneros (115), seguidos pelas pessoas do sexo masculino (93) e pelas pessoas do sexo feminino (87). Quanto à idade das vítimas atendidas, 90% são adultos (271), 6% são crianças e 4% são adolescentes.

Quadro 17. Base de dados do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas /Rio de Janeiro

| | |
|--|--|
| Organização / Área de atuação | Governamental / Atendimento |
| | Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Rio de Janeiro (Secretaria Estadual) |
| | Unidade de registro: atendimento |
| | Ano de divulgação: 2011 |
| Cobertura: espacial e temporal /Modalidade | Estado do Rio de Janeiro |
| | 2011 |
| | Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, laboral e remoção de órgãos |
| Perfil das vítimas | Número total de atendimentos em 2011:12 |
| | Por modalidade de tráfico: Exploração Laboral:6; Exploração sexual:4; Remoção de órgãos:0; Sem informação: 2 |
| | Idade das vítimas: 12 a 17 anos: 4; 18 a 59 anos: 8 |
| Perfil dos acusados | Identidade de gênero: Sem informação |
| Dinâmica do tráfico: processo de Migração*, Meios Ilícitos** e Exploração*** | Sem informação |

*As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

**As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

***As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras

Foram atendidas 12 possíveis vítimas de tráfico de pessoas no Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) do Estado do Rio de Janeiro, das quais 6 (50%) foram identificadas para fins de exploração laboral e 4 (33%) para fins de exploração sexual. Não houve casos de tráfico para remoção de órgãos. Considerando a idade das vítimas atendidas, 67% são adultos (8) e 33% são adolescentes.

3.3. CONCLUSÃO

A epígrafe deste capítulo é a síntese das evidências produzidas nesta seção.

O levantamento, revisão e crítica de uma série de organizações que produzem informações sobre tráfico de pessoas no Brasil mostram um número considerável de informações à disposição. Contudo, a heterogeneidade das classificações das informações, a inexistência de um marco legal nacional sobre os critérios de preenchimento e organização dos dados, as informações não geradas com finalidade de monitoramento e avaliação e produzidas segundo a lógica interna de cada organização, impossibilitam a construção de diagnósticos robustos e a identificação de padrões temporais e espaciais do tráfico de pessoas em nível local, estadual e nacional.

As informações dos inquéritos policiais das bases de dados da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Civil, indicam a tendência do crime de tráfico,

sobretudo quando cobrem um período relativamente longo, conseguindo detectar a evolução e os movimentos do fenômeno durante determinado período. Além disso, trazem informações relevantes sobre o perfil das vítimas e dos acusados e da dinâmica do tráfico de pessoas (rotas, meios de coerção e de exploração).

A base de dados do Ministério Público Federal agrega informações cruciais sobre os criminosos (aliciadores, recrutadores e traficantes), indicando a tendência das condenações além de informar sobre a dinâmica da exploração e do processo de migração.

As informações da base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego apontam a evolução temporal e a incidência espacial dos crimes de trabalho em condições análogas a escravo no Brasil. São informações riquíssimas que permitem analisar os fluxos entre estados e cidades e dentro de cada estado do Brasil.

A base de dados dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas agrega informações riquíssimas diretamente das vítimas e possíveis vítimas de tráfico. Os sistemas de informação da Secretaria de Direitos Humanos, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, os CREAS e os serviços de saúde também capturam informações diretamente com as vítimas e podem complementar as informações coletadas e sistematizadas pelos Postos e Núcleos.

Todas as bases de dados das organizações pesquisadas produzem um número considerável de informações sobre o tráfico de pessoas em nível local, estadual e nacional. Essas informações ajudam a compreender o perfil das vítimas, as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, o perfil dos aliciadores, recrutadores e traficantes e os processos de migração, coerção e exploração. Entretanto as bases de dados são isoladas e estanques. Ainda não é possível integrá-las a um sistema de informações de nível estadual ou nacional. Não é possível responder, empiricamente, às indagações mais simples e elementares acerca do volume, da magnitude e da variação temporal e espacial do tráfico de pessoas nas capitais, nos estados e nas regiões do Brasil.

É evidente que ainda não foi explorado por completo o potencial de coleta de informações de cada uma das fontes. Neste aspecto, resta a questão de se saber o que perguntar, o que e como registrar. A resposta consiste na criação de uma fonte única de dados, nas quais uma mesma ocorrência de tráfico de pessoas tenha características registradas por diversas instituições, e que estas sejam automaticamente compiladas em um instrumento de fácil consulta. Cada órgão alimentaria a base com as informações que lhe são competentes, mas todos em uma mesma base de dados e com acesso a todas as informações. Desta forma, novas intervenções seriam mais facilmente avaliadas, atendimentos já disporiam de informações sobre as vítimas, e até dados mais complexos, como reincidência na vitimização - ou na realização de tráfico de pessoas -, seriam passíveis de cálculo e monitoramento, fundamental para inovações e o aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento ao problema.

O compartilhamento de informações é uma prática fundamental para o aprimoramento das políticas públicas. As tecnologias computacionais disponíveis recentemente foram críticas para a capacidade de armazenamento, compartilhamento

e uso prático das informações. Elas permitem trocas entre distintas organizações como justiça, ministério público, agências policiais em nível federal e estadual, saúde, assistência social, serviços de atendimento às vítimas de tráfico municipais e estaduais. Uma base de dados nacional sobre tráfico de pessoas com compartilhamento de informações é uma visão ambiciosa que precisa alcançar múltiplas abordagens e todos os níveis de governo e suas ramificações dentro da estrutura organizacional.

A partir das experiências das bases de dados internacionais e nacionais sobre tráfico de pessoas, da análise das suas contribuições e fragilidades, recomendamos, antes como uma proposta inicial do que uma lista conclusiva, um conjunto mínimo de variáveis para serem coletadas sobre o tráfico de pessoas pelas organizações responsáveis pelas políticas de enfrentamento no Brasil.

Quadro 18. Proposição de um conjunto mínimo de variáveis sobre tráfico de pessoas

| | |
|---|--|
| Organização / Área de atuação | XXX/XXX |
| | Unidade de registro: xxx |
| | Ano de divulgação: 2013 Nacional |
| Cobertura: espacial e temporal / Modalidade | 2000-2012 Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, para exploração laboral (rural e urbana); remoção de órgãos e outras modalidades (casamento servil, adoção, prática de crimes, etc...) |
| Perfil das vítimas | Número do caso, Nome, Data de registro do caso, Sexo, Data de nascimento ou Idade, Nacionalidade, País de residência, estado/cidade de origem, Status marital, Número de filhos, Escolaridade, Renda familiar, Razões para a migração, Idade no recrutamento, Relação da vítima com o aliciador/ recrutador/traficante, Status legal no país de destino, País/cidade/data de início e término do atendimento, tipo de assistência recebida, encaminhamento para outros serviços. |
| Perfil dos acusados | Número do caso, Nome, Data de registro do caso, Sexo, Data de nascimento ou Idade, Nacionalidade, País de residência, estado/cidade de origem, Escolaridade, Renda familiar, Função na "indústria" do tráfico |
| Processo de Migração* | Meios de recrutamento, meios de transporte, rotas de viagem, fronteiras atravessadas (estaduais, nacionais), uso de documentos, formas de coerção durante o transporte/viagem |
| Dinâmica dos Meios Ilícitos** | Formas de coerção, abuso e violência segundo setor econômico, segundo as modalidades de tráfico e segundo os processos de Migração e de Exploração. |
| | Corrupção de funcionários públicos: Polícia, Fiscais do setor de Trabalho, Assistência Social, Saúde, Serviços de migração, etc..... |
| Processo de Exploração*** | Tipo de exploração: segundo setor econômico, segundo o modus operandi: formas de exploração: na atividade, na moradia, na alimentação, no acesso a serviços e bens; periodicidade: semanal/mensal |
| | data de início e término da exploração, meios de fuga/saída da exploração. Número de vítimas envolvidas. |

* As diferentes fases do processo de migração: recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento e rotas.

** As diferentes formas de meios ilícitos: ameaça, uso da força, outras formas de coerção, rapto, cárcere privado, fraude, engano, abuso de poder, abuso de situação de vulnerabilidade, dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra, em alguma fase do processo de migração.

*** As diferentes modalidades de exploração: exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos e tecidos humanos, adoção ilegal entre outras.

4. A AÇÃO EM REDE NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

4.1. OS DIFERENTES RITMOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO SUDESTE

O levantamento feito junto à rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais dos estados do Sudeste, o trabalho de campo e a análise dos resultados, possibilitaram a identificação de estágios distintos das políticas públicas de enfrentamento do tráfico de pessoas entre os estados. O marco legal e institucional das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas apresenta ritmos distintos entre as unidades do Sudeste. Ou seja, as evidências produzidas pela pesquisa revelam que cada estado apresenta um desenvolvimento próprio da sua política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Desta forma, optamos por apresentar um Diagrama “real” do marco legal e institucional de cada estado no lugar de um modelo “ideal”. O diagrama 1, apresentado a seguir, revela que o marco legal e institucional das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado de São Paulo está mais avançado quando comparamos aos demais estados do Sudeste.

A comparação dos níveis de articulação e integração da rede de instituições responsáveis pelo enfrentamento (prevenção, atendimento, repressão e responsabilização) ao tráfico de pessoas nas capitais dos estados do Sudeste é relevante, pois cada capital da região constitui um exemplo particular do movimento de nacionalização das diretrizes e normativas do PNETP, ainda que em ritmos diferenciados, sujeitos a retrocessos. Além disso, a comparação macro e a análise em nível local não estão em oposição, pelo contrário, são complementares.

A contextualização do marco legal e institucional da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste é feita neste capítulo onde são apresentados os diferentes estágios da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas em cada capital. A análise do marco legal e institucional da rede em nível local baliza e explica os resultados da análise comparativa entre as capitais; por exemplo, em relação aos níveis de articulação da rede e de implementação das bases de dados.

A análise comparativa nos auxilia a situar a experiência da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Sudeste e é ilustrativa das variações do PNETP segundo os contextos locais e estaduais, contribuindo para a reflexão da resposta institucional em cada estado do país sobre o problema público do tráfico de pessoas.

O estado de São Paulo conta com: um (1) Comitê Interinstitucional Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; doze (12) Comitês Regionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; um (1) Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, um (1) Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante, além do Decreto nº 54.101, 12/3/2009 de São Paulo, que institui o Programa Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PEPETP) e a Portaria DGP – 20, de

29/4/2005, que institui a investigação do tráfico interno de pessoas na cidade de São Paulo pela 1ª Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Liberdade Pessoal da Divisão de Proteção à Pessoa (DHPP) da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

O estado do Rio de Janeiro conta com: um (1) Comitê Interinstitucional Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; um (1) Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e um (1) Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante.

O estado de Minas Gerais conta com o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, criado em dezembro de 2011, e prevê a criação de um Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas até dezembro de 2012, e um Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante até dezembro de 2013.

O estado do Espírito Santo ainda não conta com nenhuma estrutura legal e organizacional específica voltada para o enfrentamento ao tráfico de pessoas até o presente momento.

As setas do modelo indicam sentido e direção das linhas de influência e autoridade em relação aos processos de tomada de decisão dentro do sistema institucional de implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. No ápice do modelo, temos o nível dos valores dos pressupostos cognitivos gerais, ou seja, antes de tudo, a recente legislação internacional e nacional têm sentido de existir porque se acredita que ela pode trazer melhorias para a vida do público ao qual é destinada. É uma crença na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tanto a legislação internacional quanto a legislação nacional baseiam-se nas diretrizes centrais da Declaração Universal dos Direitos Humanos de que todos os seres humanos têm igual direito à liberdade e à equidade. Passando do nível das crenças e das leis internacionais e nacionais sobre o tráfico de pessoas, chegamos ao nível da estrutura institucional que faz parte dos esforços federais, estaduais e municipais de levar adiante tais ideais para torná-los realidade palpável. Vemos que diversos níveis organizacionais são atravessados até se atingir a realidade do público-alvo que se tem por objetivo transformar.

No plano federal, a Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres são responsáveis pela elaboração e coordenação da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. No âmbito estadual, o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por atribuição legal gerenciar e executar a Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ao passo que o Comitê Estadual e os Comitês Regionais são câmaras de apoio institucional e monitoramento da execução das políticas públicas. Finalmente, o Posto Avançado de Atendimento Humanizado atua no atendimento, encaminhamento e acompanhamento das vítimas de tráfico de pessoas e das potenciais vítimas com direitos violados.

Diagrama 1 - Marco legal e institucional das políticas públicas focadas no tráfico de pessoas: São Paulo

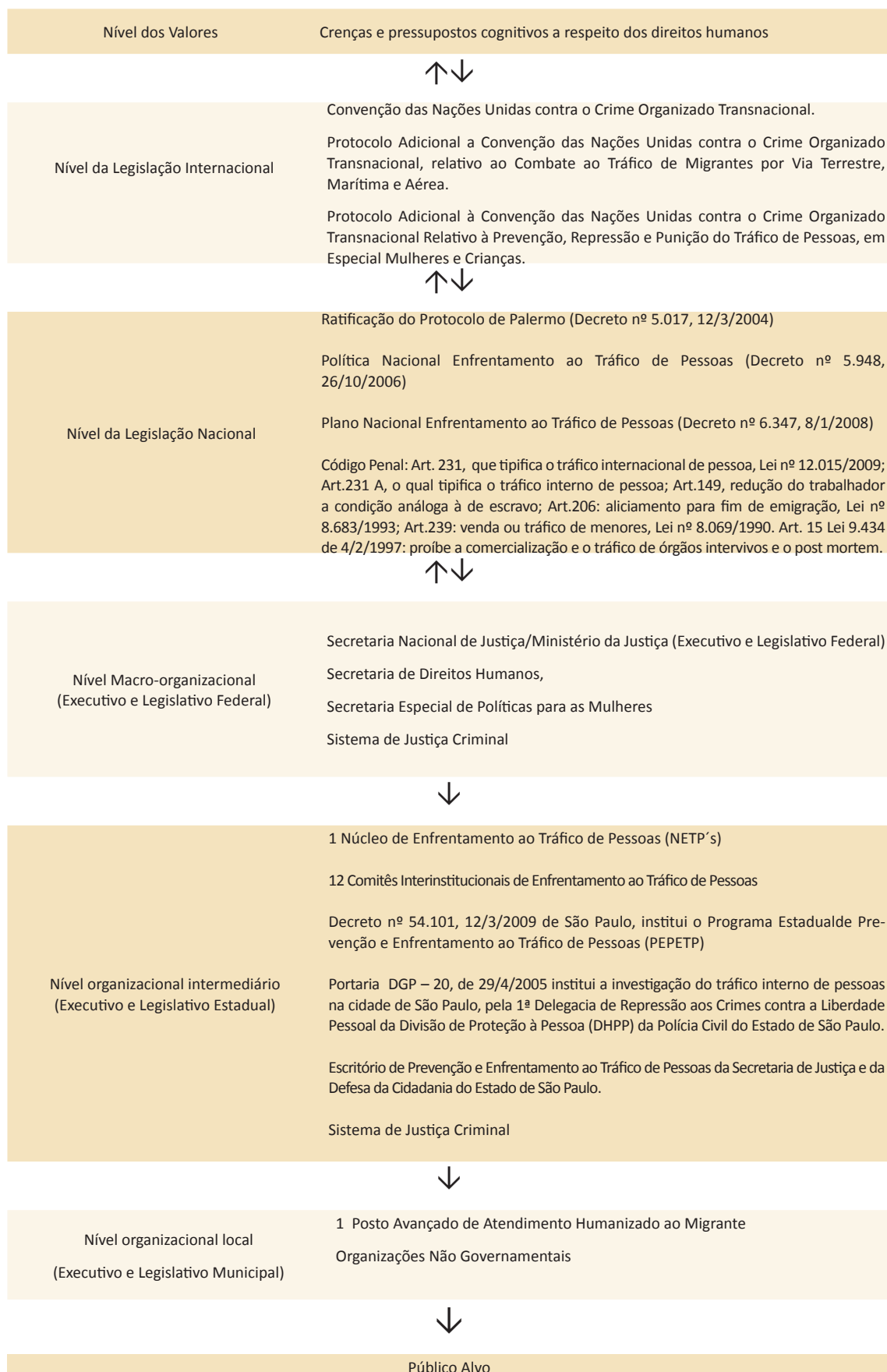


Diagrama 2 - Marco legal e institucional das políticas públicas focadas no tráfico de pessoas: Rio de Janeiro

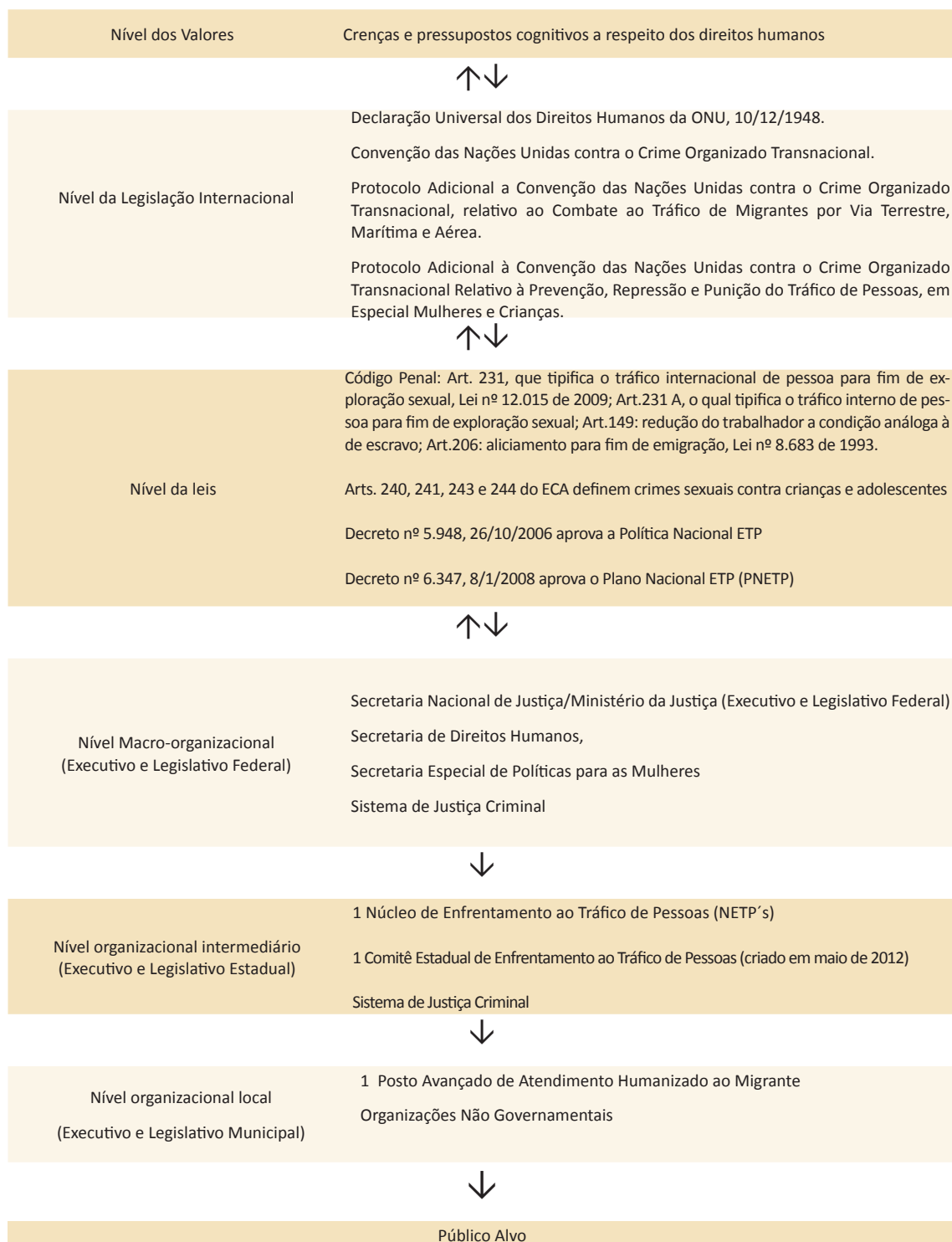


Diagrama 3 - Marco legal e institucional das políticas públicas focadas no tráfico de pessoas: Minas Gerais

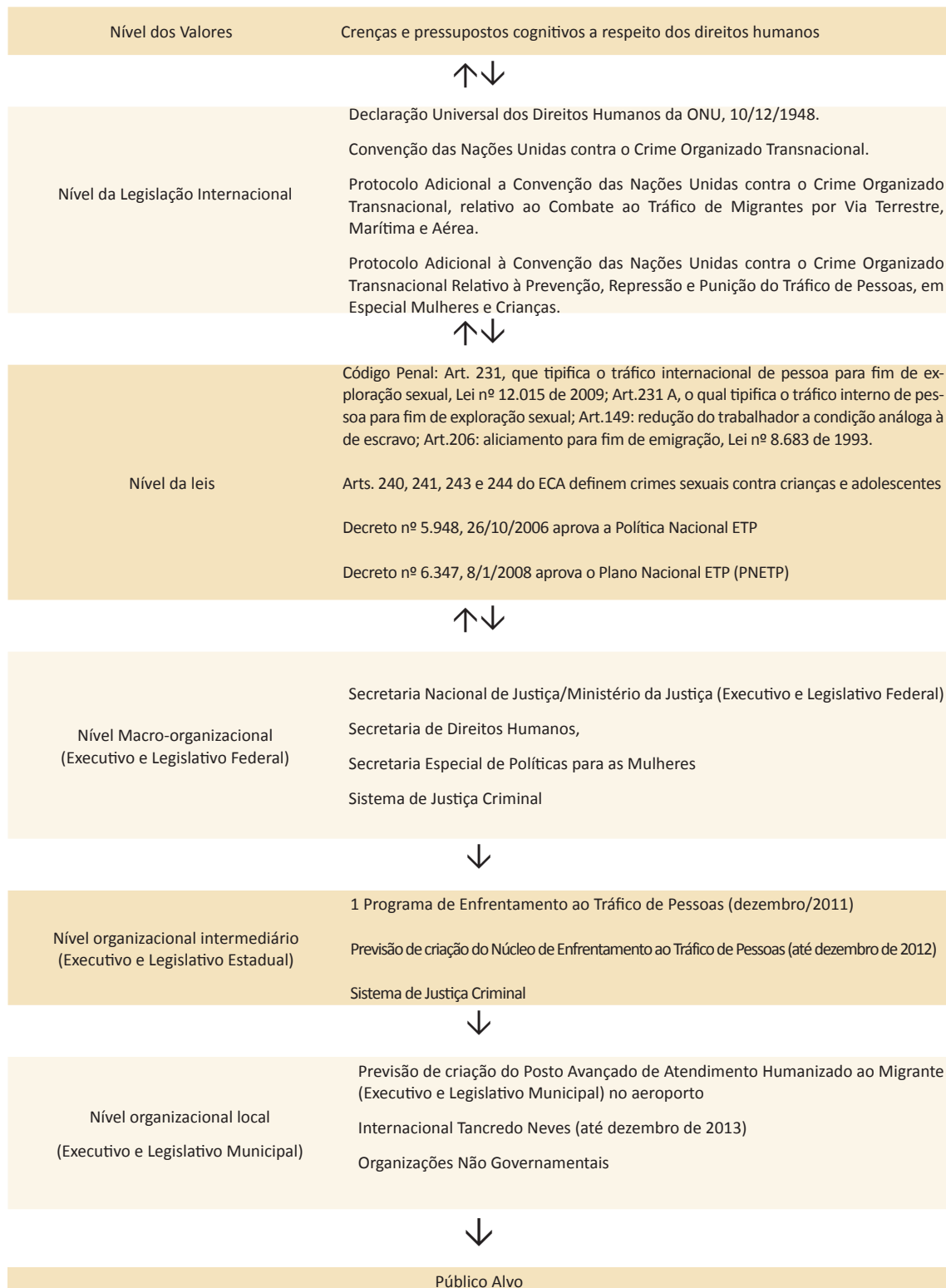
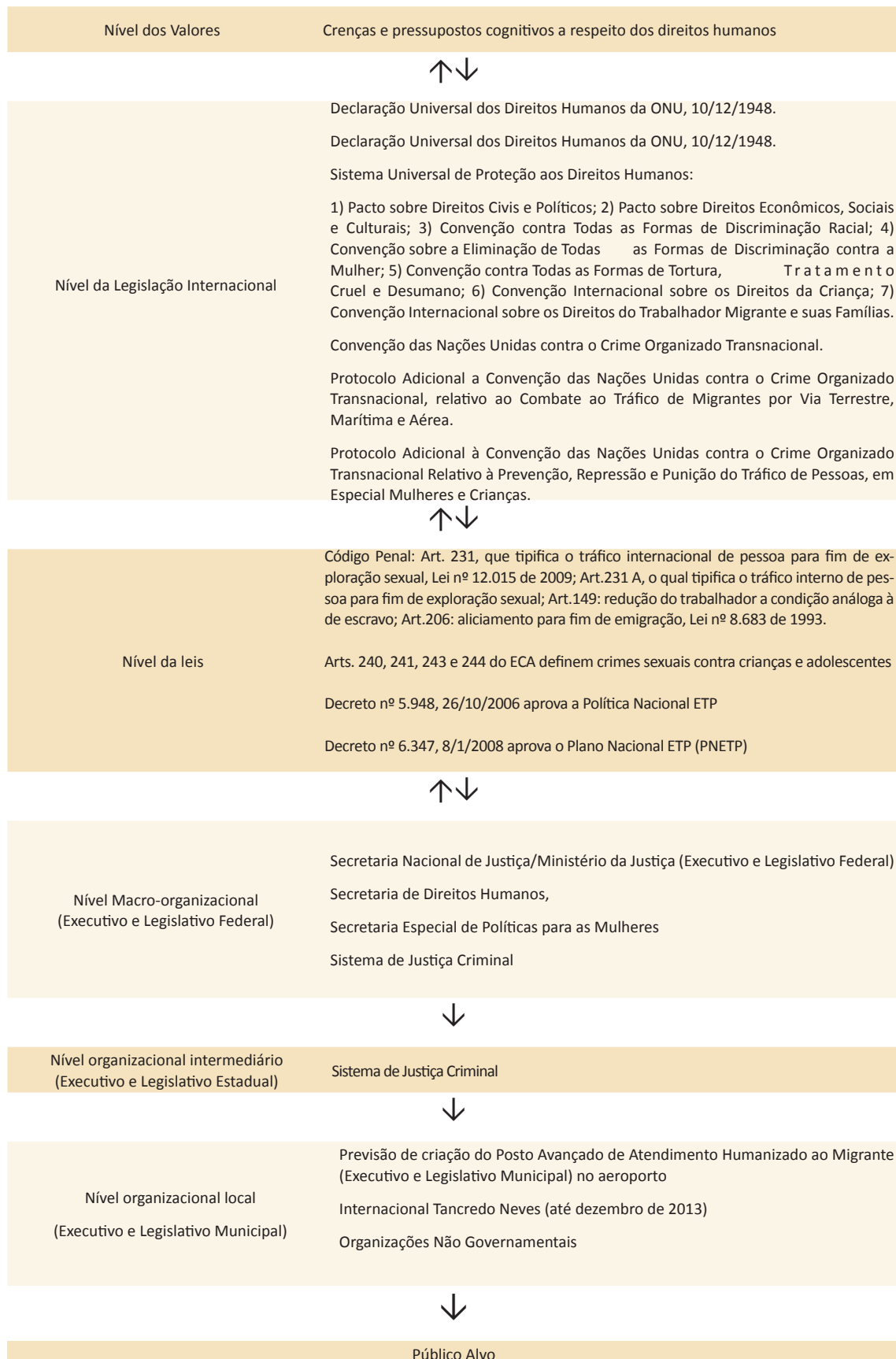


Diagrama 4 - Marco legal e institucional das políticas públicas focadas no tráfico de pessoas: Espírito Santo



4.2. A AÇÃO EM REDE SEGUNDO AS NARRATIVAS DOS PROFISSIONAIS

A questão da invisibilidade do tráfico de pessoas perpassa todo o debate travado pela pluralidade de organizações de atendimento, de repressão e de responsabilização nas quatro capitais do Sudeste. A invisibilidade do tráfico de pessoas se estende aos registros oficiais, aos registros das Organizações Não Governamentais (ONGs), a cobertura da mídia até o desconhecimento da opinião pública. Há uma espécie de círculo vicioso na medida em que o fenômeno não é reportado, logo, não é registrado e, se não é registrado, consequentemente, não existe. Esse circuito vicioso atravessa as narrativas dos profissionais responsáveis pelo atendimento às vítimas, pela repressão e responsabilização, sobre as parcerias entre as organizações da rede, bem como sobre a gestão dos registros produzidos. Além da ausência de diagnósticos e de padrões no plano macro, a escassez de conhecimento sobre o tráfico prejudica a identificação de casos concretos na rotina dos profissionais da rede.

Muito da discussão sobre as modalidades de tráfico de pessoas, sobre sua variação temporal (aumento, redução ou estabilidade) e espacial (incidência, concentração e deslocamento, fluxos), bem como o desdobramento de ações e políticas públicas de enfrentamento estão diretamente relacionados a uma questão fundamental: a visibilidade do fenômeno. Desta forma, a dimensão da visibilidade e o nível de conhecimento dos profissionais da rede governamental e das ONGs e da sociedade foram abordados nas entrevistas.

Muitas foram as considerações sobre estas questões nas quatro cidades pesquisadas. A maioria dos entrevistados alegou que a pouca visibilidade, para além do sub-registro, relaciona-se com questões morais, especialmente quando se trata do tráfico para fins de exploração sexual. Defendem, por isso, que o fenômeno do tráfico de pessoas é pouco visível, não apenas em função do desconhecimento de sua ocorrência, mas também devido a um ingrediente moral. E que esses casos de tráfico de pessoas, quando vêm à tona, aparecem sempre sob um viés de reprovação, condenando, implicitamente, a vítima pela prática da prostituição.

Se nós que trabalhamos diretamente com isso, já temos pouca informação, imagina a sociedade em geral...E, às vezes, quando tem, tem de uma maneira errada, tipo: ah, você acha que ela achava realmente que ia pro exterior pra ser garçonete? Você acha que ela não sabia que ia se prostituir, ser puta? (Organização de atendimento/ MG)

(...) eu não sei se vem aumentando, acho que vem aumentando os casos, mas que é um tema invisível, ainda é. Mas tá com um canal de denúncia maior. Então, a gente ainda não sabe se os casos aumentam ou se as denúncias é que estão sendo mais direcionadas. (...) eu acho que tem muito a ver com o nosso trabalho, o trabalho de quem da área que faz esse trabalho de prevenção. Porque quanto mais você fala, mais as pessoas vão ver que existe, e que elas tem a obrigação de denunciar, e que o tráfico pode acontecer em qualquer bar da esquina. Eu acho que isso é importante, essa visibilidade que a gente dá através desse trabalho que a gente faz, que é um trabalho de formiguinha, mas que tem que ser feito, né? (Organização de atendimento/ RJ)

O objeto de conhecimento, ele é submerso, ele não vem à tona. A preocupação é com a criminalidade violenta, com arma de fogo, esse é o carro chefe. Faça seus levantamentos lá na (...) proteção à pessoa, quantos desaparecimentos são registrados por ano pela polícia de SP: passa dos 15, 20 mil. No final do ano,

alguns milhares de casos de pessoas que desapareceram, de outra banda você tem todo o problema de identificação de cadáveres de gente que é sepultada como indigente, como desconhecido. Então, você tem um manancial de pessoas desaparecidas, outras sendo encontradas e, nesse meio campo, o tráfico de pessoas fica submerso.

Se você pega qualquer pesquisa de tráfico de pessoas, a primeira exigência, até do próprio Protocolo de Palermo, é análise de inteligência, análise de vínculos, banco de dados, rotas, perfis e tal. Senão você fica sempre naquela PESTRAF do início da década de 2000, trabalhando com aquelas rotas de então, e o crime é mutante, migra pra lá e pra cá. Só a Polícia Rodoviária Federal mapeou quase 1.200 pontos em estradas de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Então, isso tudo precisa ser mapeado. É respondendo àquelas perguntas de pesquisador: quem, onde, quando, por quê.

Então, se você não conhece o fenômeno, todas as ações que forem feitas com relação a eles serão pontuais ou cosméticas. Precisa dar esse fenômeno a conhecer os profissionais e ter um conhecimento, um banco de dados relacional que permita conhecer isso aí. (Organização de repressão/ SP)

Desde o início de funcionamento do posto. É claro que no início a gente não tinha tantas questões quanto essas. Então, os dados vão aparecer diferente do início e agora. No início de 2010, a gente não vai ter uma riqueza de dados como a gente tem agora. O que a gente sente dificuldade é o tratamento desses dados. A gente tem o dado bruto, mas não tem o tratamento estatístico desses dados. E a própria SNJ não exige, não impõe que a gestão do município transmita esses dados de tempos em tempos. (Organização de atendimento/ SP)

[Sobre o tráfico para fins de exploração laboral] eu nunca ouvi falar nem na mídia, nem em pesquisas e estudos, nem nos registros policiais, nada. A rede não consegue captar. E eu disse pra você que uma das possibilidades que eu acho é, primeiro, a Síndrome de Estocolmo: a vítima não se sentir violada e ajudar o explorador. E a outra questão também que eu vejo é que eu acho que a rede do tráfico deve ser muito forte. Ela é profissional. Pra eu citar pra você, eu tô nisso desde 2005, e eu citei pra você uma investigação da PF que desmontou no aeroporto que ia levando... (...) Então tem site, que chama Felinas da Ilha, se você quiser entrar. É um site de meninas que fazem programa. E eu vou falar uma coisa pra você, eu não sou polícia, mas eu tenho certeza que ali, pelas fotos, tem meninas menores de dezoito anos. (...) E esse site também tem uma captação de meninas lá no sul da Bahia. Então assim, se eu que sou estudiosa, não sou policial, eu vejo essas coisas, porque que a polícia não desbanca? Talvez seja um desconhecimento da rede pra não encaminhar pra nós. Como eu disse pra você, não podemos negar, porque aqui é uma cidade de porto, que tem aeroporto, então chegam muitos marinheiros. Então a gente sabe que isso deve acontecer, sim. (...) (Organização Atendimento/ ES).

Vários entrevistados reforçaram a correlação da pouca visibilidade do fenômeno com o sub-registro. Na opinião dos entrevistados nas capitais do Sudeste, uma vez que o tráfico de pessoas não é revelado (estatisticamente) como algo que efetivamente ocorre, acaba não se colocando como um problema para a sociedade e uma prioridade para as políticas públicas federais, principalmente as estaduais e municipais. Outra questão associada é o público afetado: as vítimas de tráfico costumam ser pessoas excluídas e marginalizadas, não despertando o interesse e a mobilização da opinião pública e dos meios de comunicação.

Um ponto de igual importância é que a baixa visibilidade estatística, política e social do tráfico de pessoas exige uma ampla e contínua capacitação dos profissionais para a identificação dos casos de tráfico de pessoas, pois as vítimas, na maioria das vezes, têm resistência em reconhecer que seus direitos foram violados e, além disso, encontram-se em situação de vulnerabilidade por ameaças, opressão e violência.

Mas o que eu poderia dizer...pra essa sub-notificação diminuir, que sejam campanhas televisivas, porque a imagem fala muito, de como identificar o início de um convite que pode terminar mal, seja pra um trabalho, uma proposta de ganho inexplicável, uma boa campanha talvez ajuda muito até pra que as pessoas se atentem. Eu acredito que possa ser o começo. E aí mais capacitação pros servidores e pros disques direitos humanos, que são portas de entrada. A gente precisa capacitar, talvez, as pessoas que colhem essas denúncias pra saber direcionar isso, e assim a gente possa, talvez, auferir, descobrir como que essa rede tá ou não funcionando. (Organização de repressão/ MG)

Elas acham que os profissionais, que as instituições irão julgá-las porque se elas entraram nisso foi porque visavam dinheiro, por ganância. Então elas têm muito medo da censura, do preconceito. Aqui nós investimos muito na equipe pra não julgar, pra não fazer nenhum pré-julgamento, nós falamos sempre não tenha clichê; a experiência de uma não é a experiência de outra. Não existe manual de atendimento, existe capacidade de escutar sem julgamento, respeitar o contexto cultural daquela pessoa, deixar que ela confie e que ela fale e só quebrar o sigilo se for algo pra proteção a vida e sendo informado a ela que será quebrado por essa razão. (Organização de atendimento/ RJ)

Mas nós temos casos, sim, de mulheres. Muitas não falam e as que falam querem que tenha um sigilo também, como é o caso da H. Ela relatou pra mim. E é uma coisa que a gente não costuma divulgar, elas pedem muito sigilo, é igual estupro, elas raramente chegam porque sofreram estupro, elas chegam dizendo que sofreram outro tipo de violência. Aí dependendo da confiabilidade adquirida do processo terapêutico que elas revelam as práticas e as violências sexuais. E eu percebo que no tráfico de mulheres isso é muito mais forte, elas não se sentem firmes porque elas têm muito medo do julgamento alheio. (Organização de repressão/ ES)

Olha, a maioria dos casos não são denunciados, não são compreendidos, não têm notificação. Os boletins de ocorrência, o histórico é de tráfico, mas ele aparece como cárcere privado, aparece como estupro de vulnerável. O histórico todo de tráfico. Não estou dizendo que uma coisa exclui a outra, estou dizendo que o tráfico interno não aparece. O tráfico interno não aparece. Os agentes públicos de fronteira acham que atravessar o rio pra ir lá, pro outro lado não é tráfico internacional. Eles dizem: por que é tráfico internacional? Qual é o problema de se prostituir do outro lado? É a mesma coisa, só atravessar o rio. A gente tem a obrigação de enxergar que ali está acontecendo um crime internacional, sabe? É muito difícil e então. (Organização atendimento/ SP)

Vários entrevistados destacaram a invisibilidade do tráfico de pessoas entre os profissionais e as organizações que compõem a rede de enfrentamento. Apontam que além do desconhecimento quanto ao tema, muitos profissionais possuem uma visão permeada de preconceitos. O que vai ao encontro do já indicado conteúdo moral existente por detrás da visibilidade.

A gente também fazia um pequeno levantamento da rede, a rede local desses municípios. E aí a gente conseguia perceber, quando a gente tava fazendo a sistematização desse levantamento, a grande dificuldade do reconhecimento do que é o tráfico. Então, os próprios profissionais que atuam com crianças e adolescentes nos municípios, eles têm grandes dificuldades de reconhecer o quê que é tráfico. (...) É bastante hierárquico, né? O abuso eles conhecem mais, a exploração, menos, e o tráfico, quase nada. E aí quando você, nesse levantamento, né, a gente perguntava se a pessoa conhecia, sabia conceituar tráfico, o quê que era tráfico, conceituar exploração e abuso sexual. E aí a gente conseguiu perceber, quando a gente tava fazendo a sistematização desse levantamento, a grande dificuldade do reconhecimento do que é o tráfico. Então, os próprios profissionais que atuam com crianças e adolescentes nos municípios, eles têm dificuldade de reconhecer o quê que é tráfico. Usando assim, a maioria considera tráfico como sendo alguma coisa fora do Brasil,

mais internacional do que regional, podendo ser regional...(Organização de atendimento/ RJ)

A questão da remoção de órgãos é a modalidade mais obscura de todas, que a gente não tem informação, não tem dado nenhum. Já é difícil a gente contabilizar e tratar dos casos de exploração sexual, quanto mais de órgãos. A gente atende muitas mulheres aqui que trabalharam na prostituição, mas que não permitem, por mais que a equipe tente aprofundar o atendimento, elas não dão dados. Provavelmente trabalharam na prostituição e podem ter sido vítimas, também. Elas têm todo um receio de falar que trabalharam como prostituta e que caíram na rede de tráfico. A gente precisa mesmo de dar condições o máximo possível pra essa pessoa se sentir confortável e isso não vai garantir, eu compreendo que a autonomia da pessoa falar ou não depende dela. Por mais que a gente possa oferecer as condições, mas eu acho que as condições têm que ser oferecidas, o espaço tem que ter a equipe que acolhe, a gente tem que oferecer o mínimo de condições pra ela de acolhimento pra ela se sentir vontade, ter toda confiança de poder falar. (Organização de atendimento/ SP)

As limitações e potencialidades da gestão da informação dos registros dos casos de tráfico de pessoas que chegam às organizações do sistema de justiça criminal e de atendimento foi um tema recorrente para a maioria dos entrevistados nas capitais pesquisadas. O acesso e a disponibilidade de informações, dados e estatísticas sobre o tráfico de pessoas é um dos grandes problemas encontrados por quem trabalha no atendimento às vítimas, bem como na repressão e responsabilização. É um aspecto estratégico, já que possibilita quantificar, dimensionar, compreender os fatores econômicos, culturais e legais envolvidos, a fim de subsidiar as políticas públicas.

A maioria das organizações não governamentais, por sua vez, registra e armazena os atendimentos, mas não possui meios sistematizados para tal. Esses registros são feitos de forma manual por meio de boletins de ocorrência, relatórios e prontuários de atendimento. Ou seja, não há formulários padronizados e digitalizados para o levantamento e análise dos dados. Evidentemente, deve-se ter em mente o que vem sendo demonstrado ao longo da pesquisa: as estatísticas não retratam a realidade, não podendo, pois, ser tomadas, seguramente, como representativas da realidade do fenômeno.

Não existe, no Brasil, até onde eu sei, nenhum instrumento que permita que você tenha dados fiéis, eu não conheço. Os dados que eu tenho retratam a realidade de tráfico de pessoas no Rio de Janeiro? Não, em hipótese alguma. Os dados que eu tenho são dos atendimentos que a gente faz, das pessoas que nos solicitam, que procuram ajuda. (Organização de atendimento/ RJ)

A primeira coisa é mapear. Questionar os departamentos de polícia, todo local que tá tendo exploração e abuso sexual e exploração laboral. E capacitar esses policiais da ponta pra eles abrirem os ouvidos e os olhos pra todas as vezes que virem uma pessoa angariando (...). Isso que tá pulverizado, que são dados, porque não são compartilhados, mas que os policiais da ponta possuem, mas que depois eles vão retornar pra nós e nós vamos transformar isso em informação, pra aí sim eles serem tratados de forma estratégica e avaliados pra ver se é ponto de tráfico de ser humano pra ir formar políticas de enfrentamento (...). E é por isso que te falo: nós precisamos trabalhar de forma integrada com a Polícia Federal, porque a Polícia Federal não tem esses dados. (Organização de repressão/ MG)

Existe um buraco entre a legislação brasileira, o Protocolo de Palermo, a autonomia das mulheres que a gente vem debatendo, e deve haver uma mudança importante dentro do Código Penal e incluir outras formas de tráfico, pois fica muito centrado na exploração sexual. A gente tem dezenas de tráficos, exploração de mão de obra que aqui em São Paulo, nossa! E mais para o interior do Brasil você vê outros tipos de exploração, não só de brasileiros, mas também de bolivianos, colombianos, haitianos. Isso nós vimos muito no projeto Fronteiras: haitianos carregando navio em troca de um prato de comida. Porque [estavam em] situação irregular, [estavam] sendo explorados por brasileiros. Mulheres bolivianas trabalhando pra agentes públicos em troca de comida também. A gente viu coisas assim absurdas, também. O Brasil é país de origem e destino. Isso é importante que a gente saiba, tanto pessoas saem daqui como também são aliciadas para vim para cá. (Organização de atendimento/ SP)

Questionados sobre a percepção de qual seria a modalidade de tráfico de pessoas mais frequente no seu âmbito de atuação, a maioria dos entrevistados afirmou ser o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Esta modalidade foi citada por todos os entrevistados como a mais comum no que se refere ao tráfico internacional de pessoas.

Eu conheço uma pessoa que tem uma agência de turismo na Suíça e ela falou que vendem pacotes turísticos, sai o avião só de homens pra Porto Seguro, pra ter o prazer sexual com meninas de 11, 12 anos de idade. Aí, dependendo da pessoa, leva a menina pra Alemanha, pra não sei aonde, chega lá vai..., tem um turismo sexual muito forte aqui no Brasil também. (organização de atendimento/ MG)

Aqui nesta cidade tinha um cara que ele vinha de Portugal, eu conheci, e ele vinha ficava uns 15 dias e neste período ele levava uma média de 20 a 30 pessoas para se prostituir em Portugal, tanto moças como rapazes, eles iam com promessas mirabolantes e não era nada disso, é o tráfico de você querer um sonho e colocar a sua casa, pegar a escritura da sua mãe e entregar para um monte de caras, fazer a dívida e dizer depois eu recupero, então é uma quadrilha. (organização de atendimento/ MG)

Neste dia eu estava no consulado geral do Brasil, quando uma das líderes, é a pessoa que mais briga pelo tráfico de pessoas na Suíça, ela recebeu um telefonema de uma senhora falando de uma garota de 18 anos que ela tinha ido para Zurique com um suíço e a promessa era para trabalhar e estudar e chegou lá o cara pegou o passaporte dela querendo que ela se prostituisse e ela não queria, chorando e nos fomos até lá, era um resgate. (organização de atendimento/ MG)

Mais exploração sexual por ser até uma região litorânea, turística. Então é sexual... laboral nem tanto. (organização de atendimento/ RJ)

Noventa e nove por cento do tráfico é exploração sexual. (organização de atendimento/ RJ)

Noventa por cento dos casos, eu acredito, é de prostituição, de tráfico humano pra fins de exploração sexual. Então... tem, com certeza essa questão do trabalho escravo e da... dos órgãos também, mercado de órgãos. Mas acho que a maioria é pra exploração, até porque eu li um artigo que afirma que as brasileiras são as primeiras lá na linha de encomendas, praticamente, no mercado internacional de tráfico. Então tem, assim, eu não sei como tá agora, mas... eu não ouvi nada depois do carnaval, mas parece que no carnaval ia receber... o Brasil ia receber bastante olheiros de agências do exterior, que viriam pras escolas de samba, tentar agenciar modelos pro exterior como fachada pra possibilitar o tráfico (Organização de prevenção e atendimento/ ES)

Um dos pontos-chave da investigação é a análise das interações entre as organizações e a construção e configuração da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Um dos desafios de uma política de enfrentamento refere-se ao quanto os agentes responsáveis por trabalhos de repressão, responsabilização, prevenção e atendimento encontram-se em comum acordo sobre como atender às demandas da sociedade no que se refere à atenção a este fenômeno. Para verificar as possíveis dificuldades e desafios da atuação em rede destas instituições, foram analisadas em que medida as instituições trabalham em parceria entre si, bem como possíveis pontos frágeis ou entraves à realização adequada deste trabalho.

Os problemas, conflitos e desafios do trabalho em rede são questões frequentes nas políticas públicas. Um dos maiores consensos na literatura sobre implementação de políticas públicas repousa na dificuldade de se obter ação coordenada entre agências de um campo específico, e, principalmente, entre agências de diferentes setores (justiça, ministério público, polícia, trabalho, assistência social e saúde), pertencentes a níveis distintos de governabilidade (esfera federal, estadual e municipal), sendo, na maioria das vezes, agências autônomas envolvidas no esforço de implementação. O problema é particularmente agudo no caso de legislações federais, que dependem de organizações dos estados e municípios para execução de um programa concebido para uma realidade tão heterogênea quanto é a do Brasil.

Um dos atributos mais importantes de uma legislação é o grau em que integra, hierarquicamente, as agências que executam a política. Na medida em que a rede (prevenção, atendimento, repressão e responsabilização ao tráfico de pessoas) estiver frouxamente integrada, haverá um nível elevado de conflito e uma variação considerável no grau de concordância entre os operadores que implementam a política sobre como responder às demandas no âmbito estadual e municipal.

Depende muito de vontade política dos municípios também, dos prefeitos, da educação dos municípios, dos agentes públicos, do CREAS. Muitos CREAS e CRAS não têm estrutura nenhuma para atender nada, para compreender nada. Também os Conselhos Tutelares, que são as instituições, os Conselhos Tutelares e CRAS são instituições que estão presentes em muitos municípios. Por exemplo, o Conselho Tutelar está presente em 98% dos municípios brasileiros. Do ponto de vista do enfrentamento ao tráfico interno de criança e adolescente, esses agentes teriam que ter capacitações permanentes, permanentes. Outra coisa, eles mudam, eles cumprem mandatos, outra turma entra, tem que fazer nova capacitação. (Organização de atendimento e prevenção/ RJ)

P: E essa metodologia que você comentou deles, isso foi incorporado ao trabalho do posto ou vocês, hoje, têm dinâmicas próprias? Como que é?

E: Então, o trabalho da ASBRAD, ele funcionava basicamente na área restrita que é recebendo os brasileiros que estão voltando no desembarque internacional. Nós atuávamos lá dentro e o posto funcionava numa sala de atendimento de retaguarda. Então a gente trabalha diferente agora. A metodologia deles orienta a gente nas questões que eles propõem na nossa identificação das vítimas. Mas a gente trabalha um pouquinho diferente, porque a gente atua principalmente aqui no posto. Então, o posto a gente quer que esteja sempre aberto e sirva de referência. A gente atuou na área restrita também, hoje a gente já não tem mais acesso.

E: A gente teve alguns contratempos com a PF, teve uma situação com uma funcionária nossa e a gente também... O posto atuou em alguns casos de pedido de refúgio de estrangeiros que estavam dentro do conector interno do aeroporto, então isso desgastou um pouco a relação de alguns funcionários do posto com um delegado. Então a gente teve

algumas questões delicadas com a PF, que entendeu que a gente estaria atrapalhando o trabalho deles. Aí, por conta desses episódios que aconteceram em novembro do ano passado, em fevereiro desse ano, o Ministério pediu que a gente devolvesse as nossas credenciais, os nossos crachás que dão acesso à área restrita.

Pra gente por que é importante trabalhar lá? Primeiro pra gente conseguir atender os pedidos que nos são enviados, seja via consulado, seja via ONGs, quando a pessoa tá lá dentro, pra gente é mais fácil identificar e abordar do que esperar ela sair aqui na área comum do aeroporto e ela poderia se perder e a gente não conseguir encontrar e conversar com essa pessoa. E quando a gente tá acompanhando, as vítimas estão retornando pra casa, a gente faz esse acompanhamento até a hora do embarque, até mesmo quando a pessoa tá entrando na aeronave; pra gente é importante ter esse acesso no embarque e no desembarque. E a gente hoje tá sem, mas estamos reaproximando de novo da PF.

Enfim, a gente tá de novo se reaproximando da PF e deixando claro pra eles o nosso papel, pra saber que nós somos parceiros; a gente não quer competir e não quer atrapalhar de jeito nenhum. Essa questão dos refugiados é uma questão delicada, é uma questão que envolve PF, Ministério das Relações Exteriores, a maneira como os estrangeiros que chegam no Brasil são recepcionados. (Organização de atendimento e prevenção / SP)

O abrigamento foi apontado como problema comum a todas as instituições que realizam o atendimento e encaminhamento das vítimas. Não há um local especificamente destinado para esse público, apenas abrigos para população de rua ou tratamento de usuários de entorpecentes. Há também a dificuldade quando se trata de travestis e transexuais, pois há abrigos que são exclusivamente masculinos ou femininos, logo surge a dificuldade de incluir essas pessoas.

E aí, onde a gente vai abrigar a travesti? Não existe nenhum abrigo, que eu saiba, no Brasil inteiro, que seja destinado aos transgêneros, não tem. Abrigo feminino, a legislação não permite. Tem que ser abrigo masculino, porque o homem na identidade é masculino. Então vamos pro abrigo masculino. Aí, o que aconteceu nesse caso específico? A gente chegou no abrigo masculino, noventa e oito abrigados. Quando chegou lá com uma travesti todo mundo “eeeehhhhh”. Aí não pode ficar aqui, não vai ficar aqui. Dá até vergonha de falar qual foi a solução encontrada. Ela dormiu no banco do aeroporto. Porque num tinha outra solução, não tinha o que fazer. Então abrigo, [é um] calcanhar de Aquiles. (Organização de atendimento e prevenção / RJ)

Além da falta de abrigos, dentre as instituições de atendimento entrevistadas, mais da metade apontou como dificuldade do atendimento à vítima o suporte do governo por meio de seus serviços de proteção social. Como consequência, as instituições acabam contando muito mais com a ajuda das ONGs, ou outras organizações, até mesmo internacionais, do que com o aparato governamental.

Como eu falei, acho que o trabalho tem estes pontos frágeis por falta da estrutura do governo e as instituições acabam fazendo o trabalho com o que têm à disposição, então eu vejo que ainda tem muitos conflitos [com a] falta de informação, mas não é culpa das instituições, pois é um trabalho difícil de fazer, é mais por conta do governo mesmo que não põe à disposição o aparato que tem. (Organização de atendimento e prevenção / RJ)

O que eu acho relevante e importante, hoje, e que, talvez, falte pra um combate mais efetivo nisso, é a comunicação com os órgãos de prevenção mesmo e os órgãos assistenciais, a vítima, porque a gente é carente. (Organização de repressão/ MG)

O que eu percebo, de forma empírica, são trabalhos isolados, e a competência, a nível estadual, ela está pulverizada nas unidades policiais, e muitas vezes eles trabalham uma modalidade criminosa, e o tráfico tá submerso. (Organização de repressão/ MG)

4.3. A ação em rede segundo o questionário institucional

Os limites e as potencialidades da ação em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste podem ser abordados por meio da mensuração de alguns tópicos relativos à gestão informacional e ao planejamento das atividades das organizações.

Tabela 29 Tratamento e uso das informações segundo a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas

| Tratamento e uso das informações | Governamental | Não Governamental | Total |
|---|---------------|-------------------|-------|
| A forma de registro dos casos é digital | 70,0 | 38,0 | 54,0 |
| Os registros são feitos de forma padronizada | 64,0 | 52,0 | 58,0 |
| O arquivamento dos registros é feito de forma organizada | 62,0 | 54,0 | 58,0 |
| Utiliza os registros para fazer estatística | 61,0 | 46,0 | 53,5 |
| Realiza entrada de banco de dados nacional ou estadual | 20,0 | 5,0 | 10,0 |
| Utiliza as informações registradas para planejar suas ações | 70,0 | 55,0 | 62,5 |
| Utiliza dados de outras instituições | 53,0 | 38,0 | 45,5 |

Quanto à gestão da informação coletada e armazenada sobre tráfico de pessoas pelas organizações governamentais e não governamentais responsáveis pelas políticas de enfrentamento ao fenômeno, não há uma política bem definida de accountability⁷³ entre as organizações pesquisadas. O registro digital das informações armazenadas (das vítimas, dos acusados e da dinâmica do tráfico) é realizado por apenas 70% das organizações governamentais. Para 30% das organizações governamentais, a forma de registro das informações sobre tráfico de pessoas não é digital. Esse percentual sobe para 60% entre as organizações não governamentais. Cerca de dois terços das organizações governamentais informaram que as informações relativas aos casos de tráfico ainda não são padronizadas. Entre as organizações não governamentais esse percentual sobe para 48%. O arquivamento das informações coletadas sobre tráfico de pessoas não é feito de forma organizada por 38% das organizações governamentais, enquanto que entre as ONGs apenas 54% responderam que o arquivamento dos registros sobre tráfico de pessoas é organizado.

Apenas 61% das agências governamentais informaram que fazem estatísticas para análises quantitativas sobre o tráfico de pessoas a partir dos registros produzidos. Entre as ONGs o percentual cai para 46%. Quanto ao fornecimento dos registros produzidos pelas organizações pesquisadas para bancos de dados estaduais ou nacionais sobre tráfico de pessoas apenas 20% das organizações governamentais informaram que repassam seus dados para esta finalidade. Nenhuma organização não governamental informou que repassa seus registros sobre tráfico de pessoas para bancos de dados estaduais ou nacionais. Cerca de 30% das agências governamentais não fazem qualquer planejamento de suas atividades a partir das informações registradas sobre tráfico de pessoas. Entre as ONGs esse percentual chega a 45%. Quase a metade das agências

⁷³ O termo accountability é entendido como a atitude das organizações governamentais e de interesse público em prestar contas à sociedade, permitindo que o serviço público, bem como os servidores públicos, possam ser responsabilizados por suas omissões ou ações errôneas.

governamentais não utiliza dados sobre tráfico de pessoas produzidas por outras organizações. O percentual de ONGs que não recorre a dados sobre o tráfico de pessoas produzidas por outras organizações é de 62%.

Quanto às dificuldades enfrentadas pelas organizações governamentais e as não governamentais da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas capitais do Sudeste, houve grande heterogeneidade entre os problemas apontados. Foi solicitada a cada organização pesquisada que informasse as três principais dificuldades para desenvolver ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Estas foram agregadas na tabela seguinte.

Tabela 30 Principais dificuldades apontadas pela rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas

| Dificuldades | Governamentais | Não Governamentais | Total |
|--|----------------|--------------------|-------|
| Deficiências do marco legal | 39,0 | 22,0 | 31,0 |
| Falta de recursos materiais | 76,0 | 66,0 | 71,0 |
| Falta de recursos humanos | 47,0 | 39,0 | 43,0 |
| Complexidade para identificar casos de tráfico de pessoas | 43,0 | 64,0 | 53,5 |
| Falta de instituições especializadas de atendimento | 58,0 | 64,0 | 61,0 |
| Inexistência de dados/informações acessíveis | 53,0 | 60,0 | 57,0 |
| Baixa mobilização/participação da população | 48,0 | 38,0 | 43,0 |
| Baixa conscientização das vítimas dos seus direitos | 58,0 | 48,0 | 53,0 |
| Capacitação insuficiente dos agentes públicos | 44,0 | 58,0 | 51,0 |
| Baixa articulação entre agências governamentais e ONGs | 34,0 | 58,0 | 46,0 |
| Baixa eficiência das agências governamentais de repressão aos acusados | 29,0 | 56,0 | 43,0 |
| Baixa eficiência das ONGs no atendimento as vítimas | 41,0 | 12,0 | 26,5 |

Entre as dificuldades centrais citadas, a mais recorrente tanto entre as organizações governamentais quanto entre as ONGs foi a falta de recursos materiais. 76% dos respondentes entre as organizações governamentais, e cerca de 2/3 das organizações não governamentais declararam ser esta a principal dificuldade para o desenvolvimento de suas atividades. Outra dificuldade comum foi a falta de recursos humanos, ou seja, profissionais capacitados no tema (citada por 47% das organizações governamentais e 39% entre as ONGs). A escassez de serviços e programas especializados para o atendimento às vítimas de tráfico de pessoas também é um sério problema, segundo 58% dos entrevistados das organizações governamentais e 64% das ONGs.

Além da falta de recursos materiais e humanos e da ausência de serviços e programas especializados nas capitais do Sudeste, outro problema citado foram as deficiências legais e normativas. Esta é uma categoria que descreve problemas identificados nas leis, ou falta de diretrizes claras para as organizações no trato dos casos de tráfico de pessoas. A inexistência de dados e informações acessíveis sobre o número de casos, a variação temporal e espacial dos casos e os padrões de coerção e exploração das vítimas no nível local, estadual e nacional; também foram citados como problemas que dificultam a ação das organizações por mais da metade dos entrevistados tanto das ONGs quanto das organizações governamentais.

A inexistência de dados e diagnósticos sistemáticos e consistentes em nível local, estadual e nacional sobre o tráfico de pessoas pode estar associada a outras dificuldades apontadas pelos entrevistados, tais como: a baixa mobilização e participação da população, apontada por 48% organizações governamentais e 38% das ONGs; a capacitação insuficiente dos agentes públicos sobre o tema, para 44% das organizações governamentais e 58% das ONGs; a baixa articulação entre agências governamentais e ONGs, segundo 34% das agências públicas e 58% das ONGs; a baixa eficiência das agências governamentais de repressão aos acusados e baixa eficiência das ONGs no atendimento às vítimas.

4.4. A AÇÃO EM REDE SEGUNDO A ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

Os grafos representados a seguir foram construídos a partir de dados relacionais, em detrimento de dados estanques e tradicionais. Ou seja, os dados relacionais foram construídos a partir das interações explicitamente expostas no questionário, no que se refere à manutenção e à prática de ações interinstitucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nestes grafos, cada ponto (também conhecido como nóculo) é a representação de uma instituição. E cada linha que liga os nóculos representa a existência de uma interação entre eles. Por sua vez, cada seta na ponta das linhas indica a direção da relação estabelecida. Setas duplas informam que as instituições citaram-se mutuamente.

Os grafos (Figs. 11, 12, 13, 14 e 15) apresentam as redes tendo como unidade de análise uma medida de centralidade denominada . Tal medida mensura a potencialidade das intermediações que cada ator mantém em relação aos outros. Dessa forma, é possível descobrir quais são os principais atores da rede no que diz respeito ao fluxo de informações e, conseqüentemente, de poder. A medida de centralidade pode ser expressa pela seguinte fórmula:

$$C_B(v) = \sum_{s \neq v \neq t \in V} \frac{\sigma_{st}(v)}{\sigma_{st}}$$

Freeman's Approach

Os atores representados pelos maiores nóculos são aqueles que possuem a melhor possibilidade de reter ou de divulgar as informações. Para além da análise, procurando uma melhor visualização e entendimento da rede, diferenciamos os nóculos em seu formato e cor.

O formato diferenciado informará que tipo de trabalho a instituição oferece. Cabe lembrar que, em consonância com as outras seções do relatório, essa classificação se dará levando em consideração a atividade principal que é oferecida pela instituição, visto que algumas instituições oferecem mais de um tipo de trabalho no combate ao tráfico de pessoas. Assim, todas as vezes que houver um nóculo com um formato de círculo significa que a entidade prioritariamente se dedica ao atendimento e a prevenção; quando o nóculo for um triângulo, a instituição é prioritariamente voltada à repressão. Do mesmo modo, quando há um formato quadrangular, a instituição tem como papel principal a responsabilização. Por fim, o

formato quadrangular tendo uma cruz em seu centro simboliza que a instituição tem como papel principal a gestão política.

Se o formato serve para diferenciar o tipo de trabalho exercido, as cores diferenciam os estados nos quais essas instituições estão localizadas. Dado que a pesquisa compreende as instituições localizadas na região Sudeste do Brasil, as cores das instituições citadas nas redes se dão por cinco variações elencadas da seguinte forma: amarelo para o estado do Espírito Santo; verde para Minas Gerais; vermelho para São Paulo; e azul para o Rio de Janeiro. Há ainda uma quinta cor (cinza) que representa as instituições que são supraestaduais, ou instituições lotadas em regiões que não pertencem a um dos quatro estados e/ou instituições, sem informações de localidade.

O primeiro grafo (Figura 11) apresentado foi construído por meio da informação acerca das relações entre as organizações que compõem a rede. Deste modo, medimos aqui quais são as instituições mais centrais no que se refere a ter relações com outras instituições.

Cabe, entretanto, lembrar que o cálculo para tal resultado não se dá apenas pela contagem do número de citações. Repetindo a informação supracitada, nesta análise de rede não estamos tratando dos dados estanque, ou seja, os dados são relacionais, portanto, ser citado por um nóculo periférico ou por um nóculo central tem importância diferente para o cálculo.

Ao mensurarmos as principais relações entre instituições, observamos que as instituições centrais (ou seja, tidas como principais parceiras) são as instituições que têm, de modo geral, como eixo principal de trabalho a Gestão Política e de Responsabilização. O principal nóculo (instituição) da rede é o Ministério da Justiça, citado por instituições de todos os estados. O Ministério Público Estadual de São Paulo é a segunda instituição de maior centralidade na rede, entretanto, observa-se que a instituição possui relação apenas com instituições do seu estado, algo já esperado dada a limitação geográfica da atuação estabelecida por lei. Não tão esperada é a constatação de não haver relações diretas interestaduais (a exceção é a parceria da ONG BAE situada em Minas Gerais com a ONG Prevenção Madalenas situada no Rio de Janeiro). Desta forma, o que encontramos nesta rede são atores pontuais, que não possuem uma territorialidade dentro de um estado específico, servindo de “ponte” nas relações entre os estados.

Como mencionado, os cinco primeiros grafos terão como cálculo da rede a questão da centralidade dos nóculos. Desta forma, a Figura 12 nos mostra uma segunda rede mensurando o efeito da centralidade. Entretanto, se a Figura 11 mostrava como as instituições se relacionavam no quesito principais parceiros, na Figura 12 o motivo das relações da rede é o apoio financeiro para o enfrentamento do tráfico de pessoas.

Ao observarmos a Figura 12, percebemos de imediato que a rede é construída com poucos nóculos (instituições) em comparação a Figura 11. Ao mesmo tempo, encontramos um maior número de instituições isoladas no canto esquerdo da figura. Isto significa que menos instituições estão se relacionando quando a questão é financeira, em comparação à questão de parcerias na execução de projeto de enfrentamento (algo esperado). Entretanto, embora fosse esperado ter uma rede menos densa, não eram

esperados tantos nódulos sem ter nenhum tipo de relação.

Visto que há poucas instituições financeiramente fomentadoras de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, uma boa rede relacional esperada seria aquela em que poucos nódulos seriam citados por muitas instituições. Isso significaria que as poucas instituições capazes de redistribuir recursos estariam fazendo de forma mais distributiva, ou seja, haveria uma melhor distribuição dos recursos entre as instituições. Desta forma, os nódulos isolados nos informam que não há ajuda financeira feita àquela instituição no que se refere ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Dois pontos sobressaem na análise, o primeiro é a constatação que todas as instituições do estado do Espírito Santo declaram não possuir ajuda de outras instituições. O segundo ponto é que as principais fomentadoras de recursos financeiros são instituições federais.

O terceiro tipo de relação investigada para a construção de uma rede foi a questão de como as instituições envolvidas no enfrentamento ao tráfico de pessoas se relacionavam para obter apoio técnico para o trabalho. Neste quesito observamos na Figura 13 uma rede mais densa que a rede anterior, embora ainda haja muitas instituições que não possuem nenhum tipo de relação no que se refere a um apoio técnico.

O interessante desta rede é que há um maior número de subgrupos dentro da mesma rede. Isto é, há um fluxo de informação técnica na rede, mas, da mesma forma, há uma retenção deste apoio técnico, visto que existe um maior número de instituições não ligadas à rede principal. Tal fenômeno cria células dentro da rede, nas quais as informações técnicas de cada célula não são capazes de serem retransmitidas para a rede como um todo.

Outro fator de importância é que a rede não é centrada em um nódulo apenas. Ou seja, observam-se dois nódulos que possuem graus de centralidades parecidos e são os principais responsáveis pelo apoio técnico da rede. O que a torna ainda mais interessante é que esses dois nódulos (fonte de apoio técnico) possuem eixos de atuação principal diferentes. Sendo assim, em teoria, os nódulos principais são capazes de abranger uma gama maior de demanda técnica.

Continuando com a concepção de mensurar os ganhos técnicos das instituições por meio das inter-relações na rede, o quarto grafo (Figura 14) constrói a rede por meio das relações constituídas quando a questão é obter informações sobre o tráfico de pessoas.

Neste quesito, observamos que a rede possui poucas instituições isoladas em subgrupos o que garante que a informação seja melhor distribuída. Encontramos como protagonista na rede, pela primeira vez, uma instituição que tem como eixo principal o atendimento e prevenção, a saber, o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do estado de São Paulo.

De todas as redes descritas essa é a única na qual temos uma instituição situada em um determinado estado como um dos principais nódulos. Outro protagonista nesta rede é o Ministério da Justiça, ator que, como supracitado, é principal nódulo da rede de

enfretamento em diversos quesitos.

O penúltimo grafo (Figura 15) que possui como elemento de análise a medida de centralidade é um grafo que na verdade não pode ser traduzido - assim como os anteriores - em relações entre as instituições. Isto se deve ao tipo de questão que foi posta aos respondentes. Ao invés de perguntarmos sobre as possíveis relações, foi questionado sobre quais seriam as instituições referências no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tal questão nos produziu um grafo em que podemos ter uma ideia sobre a importância que as instituições de enfrentamento ao tráfico possuem na ótica das próprias instituições, embora não necessariamente possuam algum tipo de relação entre elas. Neste painel observamos mais uma vez o protagonismo do Ministério da Justiça como a grande referência na rede, sendo citado por instituições de todos os estados, exceto o estado de Espírito Santo.

No último grafo (Figura 16), por sua vez, a análise não se dá mais pela medida de centralidade dos nós, mas sim por meio de uma medida de buracos estruturais. Por meio desta medida é possível verificar o nível de que cada nó possui na rede. A averiguação nos informa o quanto os contatos são redundantes de um nó para outro. Consequentemente, quanto mais a rede é permeada por relações, maior densidade ela possui. A ideia por trás deste tipo de grafo é que quanto maior forem os nós, maior é o nível de relações entre as instituições. E quanto maior é o nível, menos buracos estruturais a rede possui. A medida pode ser expressa por meio da seguinte fórmula:

$$c_i \equiv \sum_{j \neq i} (p_{ij} + \sum_{k \neq i, k \neq j} p_{ik} p_{kj})^2$$

Burt's Approach

Para os objetivos da presente pesquisa, ter buracos estruturais significa ter uma rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas enfraquecida e centrada em alguns atores pontuais. A Fig. 6 mostra que há muitos buracos estruturais na rede mapeada. Os buracos estruturais indicam ainda que, dado o tamanho dos nós do grafo, a rede parece possuir características de baixa efetividade e baixa eficácia.

Figura 11 Centralidade nas parcerias na Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

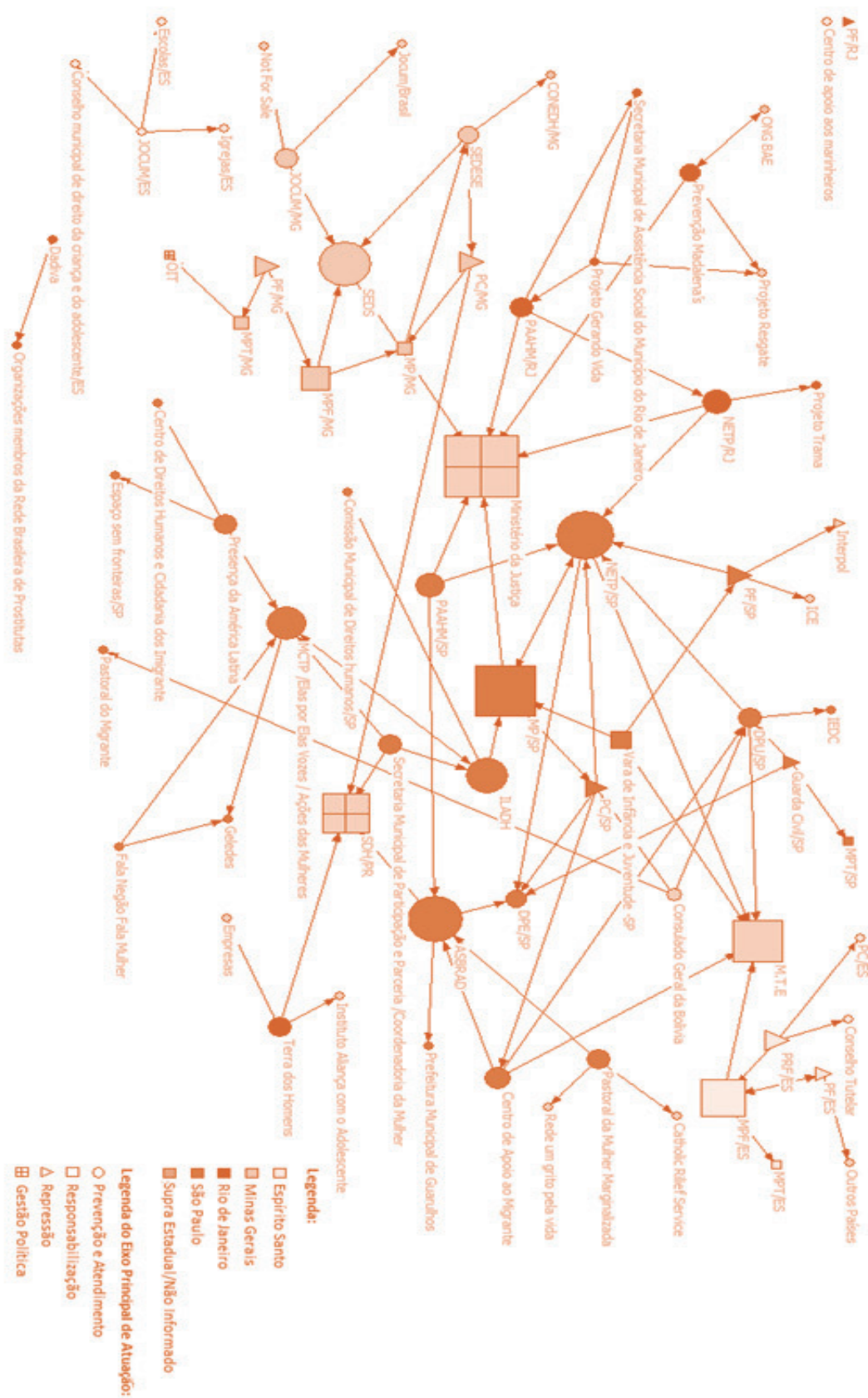


Figura 12 Centralidade no apoio financeiro na Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

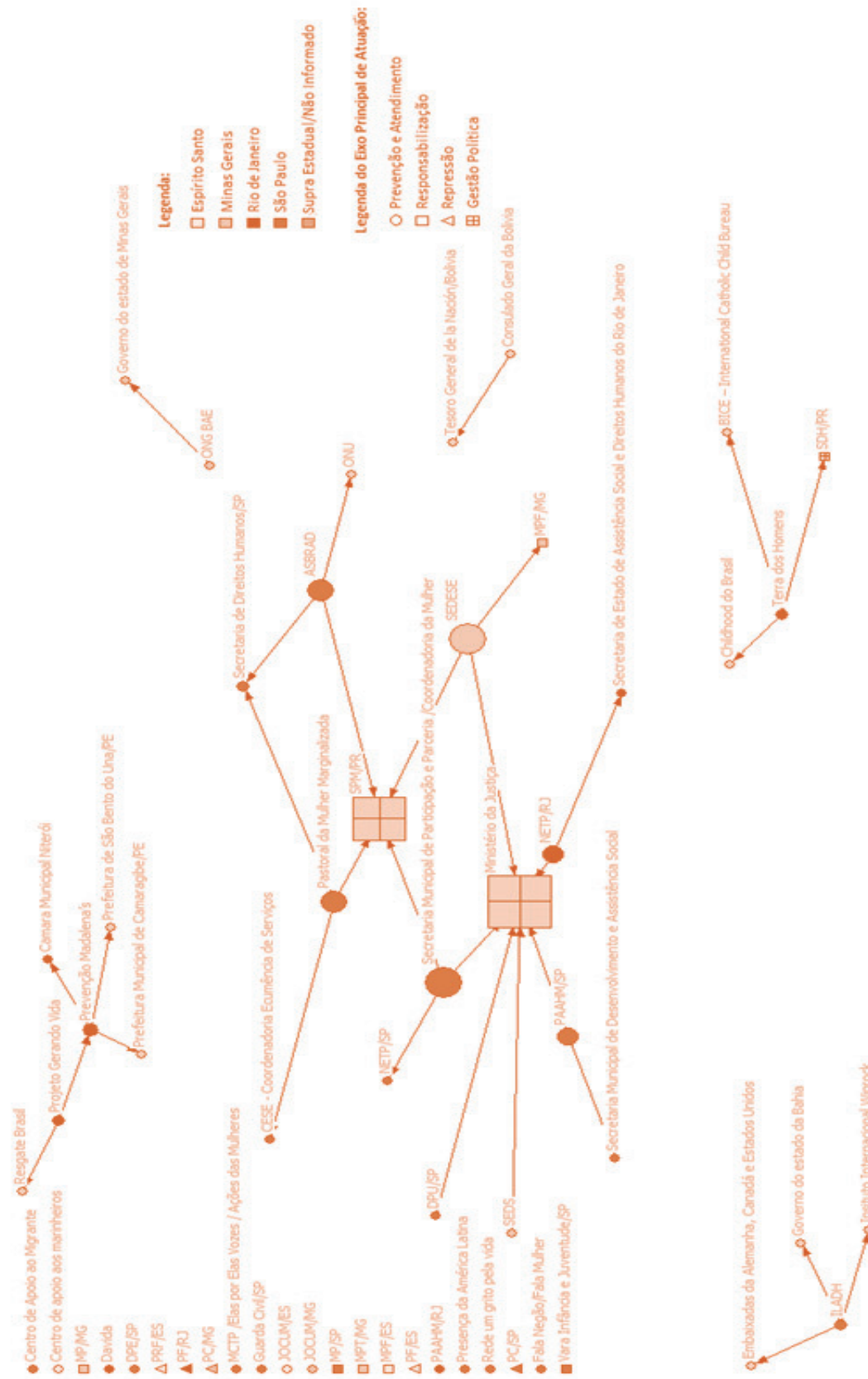


Figura 13 Centralidade no Apoio Técnico na Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas



Figura 14 Centralidade na obtenção de informações na Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas



Figura 15 Centralidade das organizações de referência da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

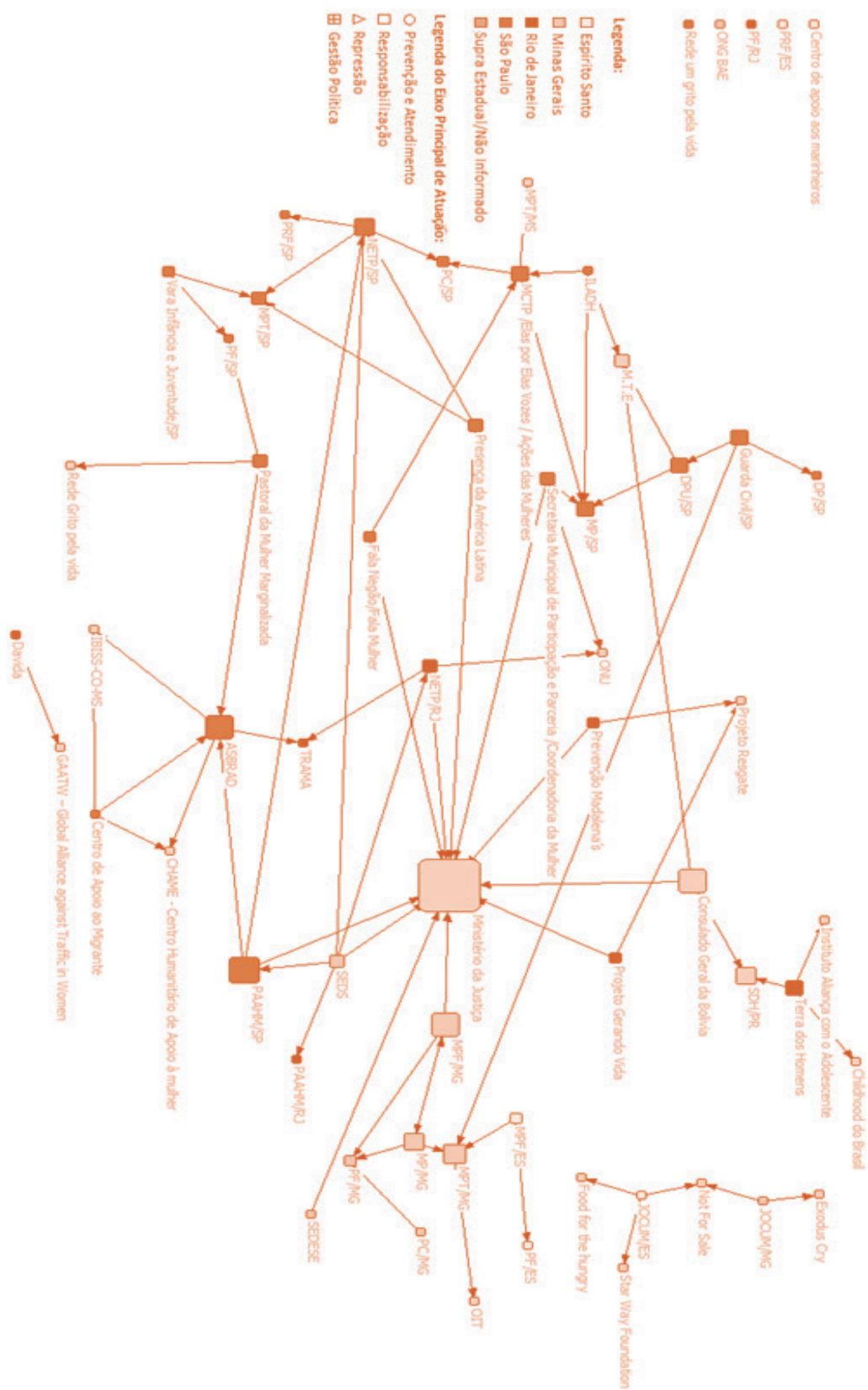
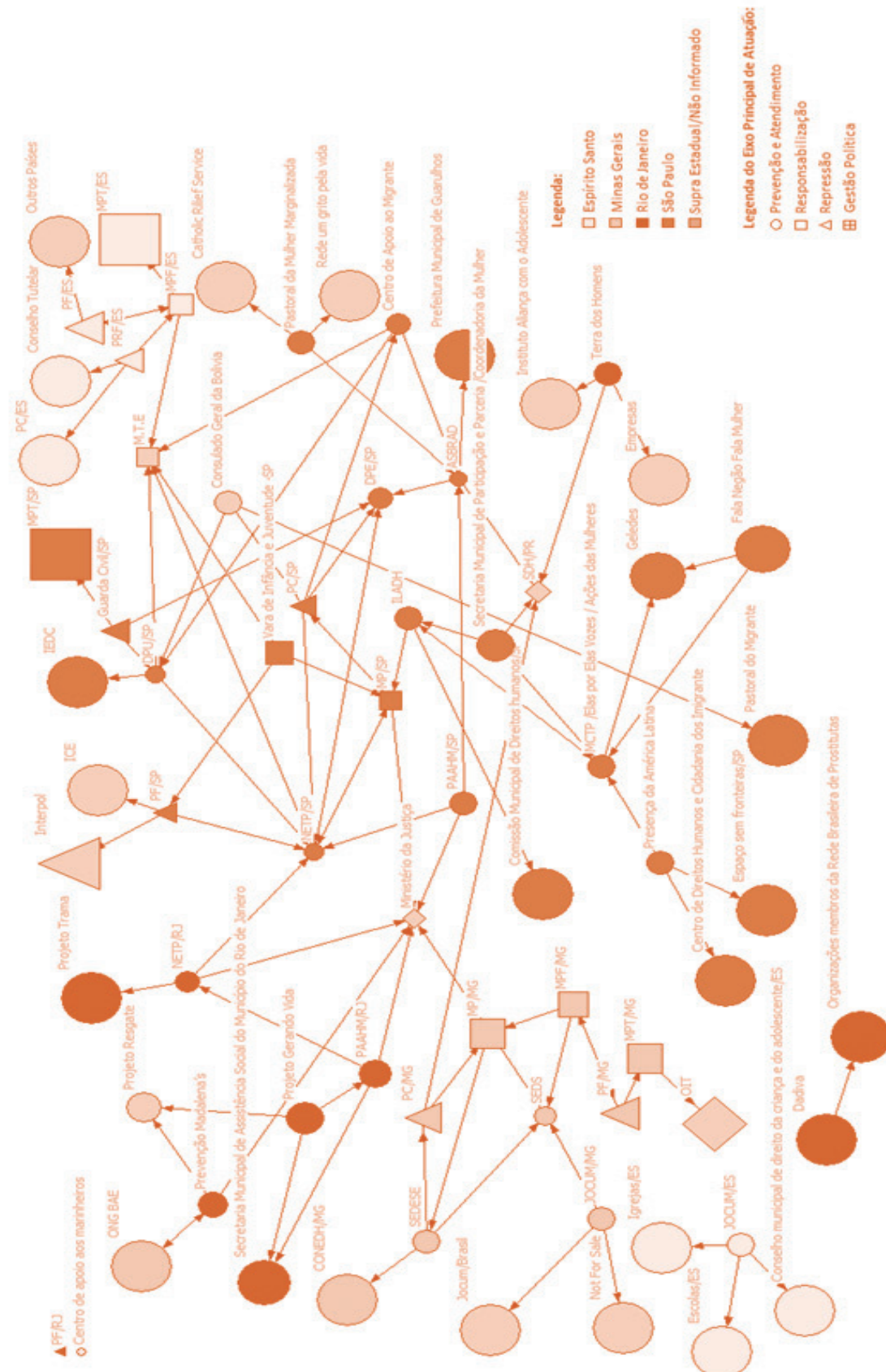


Figura 16 Dependência na ação em Rede no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas



5. CONCLUSÃO

O contexto político moldado pelo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que vigorou entre 2008 e 2010 criou um ambiente propício em que uma série de organizações desenvolveram bases de dados sobre tráfico de pessoas no Brasil. As evidências identificadas e analisadas na pesquisa enfatizam os limites e as potencialidades das informações produzidas pelas diferentes organizações de atendimento, repressão e responsabilização nos níveis local, estadual e nacional no país.

As contribuições das experiências internacionais na produção de bases de dados sobre tráfico de pessoas oferecem subsídios para o aperfeiçoamento das diferentes bases de dados nacionais. O levantamento, análise e as recomendações relativas às quatorze bases de dados sobre tráfico de pessoas existentes no Brasil (Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/ SP, Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante/ SP, Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/ RJ, Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante/ RJ, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Censo SUAS/CREAS, Ministério da Saúde - SINAN, Secretaria de Políticas para as Mulheres/ Disque 180, Secretaria dos Direitos Humanos/ Disque Denúncia Nacional - Disque 100, Secretaria dos Direitos Humanos/ Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Polícia Civil do Estado de São Paulo, Ministério Público Federal e Ministério do Trabalho e Emprego) revelam um potencial analítico amplo e promissor. Como cada base de dados contém muitas variáveis com possível relevância, as possibilidades de análise combinatória são imensas.

As narrativas dos atores-chave entrevistados nas capitais do Sudeste enfatizam os efeitos perversos da invisibilidade do tráfico de pessoas em toda a política pública de enfrentamento implementada no Brasil. As narrativas são positivas quanto à relevância das bases de dados, as necessidades de aperfeiçoamento e ajustes e seu futuro impacto nas políticas de atendimento às vítimas e de repressão aos criminosos. Os resultados dos questionários e da análise de redes sociais revelam os impactos das bases de dados pouco sistemáticas e pouco confiáveis na ação em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas no país. Além da fragilidade das bases de dados, existem outros fatores que afetam a ação em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, tais como: a ausência de monitoramento e avaliação das políticas de enfrentamento a fim de avaliar os resultados dos projetos e o funcionamento dos processos implementados; a capacitação insuficiente dos agentes públicos; a baixa mobilização/participação da população; a frouxa articulação entre agências governamentais e ONGs; a ineficiência das agências governamentais na repressão aos criminosos, a fragilidade do sistema de atendimento às vítimas, a ausência de campanhas anti-tráfico direcionadas para diversos públicos-alvo em seus respectivos contextos sociais.

Uma base de dados nacional sobre tráfico de pessoas com compartilhamento de informações é uma visão ambiciosa que precisa alcançar múltiplas abordagens e todos os níveis de governo e suas ramificações dentro da estrutura organizacional.

6. RECOMENDAÇÕES

A compreensão da ação em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil é um empreendimento complexo e não se restringe ao diagnóstico sobre mecanismos de gestão, bases de dados e sistemas de informação. As dificuldades e obstáculos encontrados na ação em rede se devem a inúmeros fatores, dentre eles, a ausência de uma cultura de problemas públicos de segurança relacionados às violações aos direitos humanos. A concepção dos profissionais das organizações estatais - especialmente de repressão -, de uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas é tratada muitas vezes como algo irreal e não factível. Há um clima de ceticismo e crítica por parte das organizações de repressão, apesar dos sinais de constantes avanços nas ações da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. As dificuldades e obstáculos têm origem e formatos variados, podendo ser de natureza política, organizacional, metodológica ou pessoal. As distintas naturezas das resistências (política, organizacional, metodológica ou pessoal) estão embasadas numa concepção tradicional e limitada de segurança pública, que privilegia o combate ao tráfico de drogas. Assim, nessa concepção tradicional, os recursos devem ser direcionados prioritariamente na repressão ao tráfico de drogas ilegais e de armas.

Os avanços e os resultados da ação em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil não dependem apenas de novos mecanismos de gestão, sistemas de informação e ferramentas de análise. Devem-se, sobretudo, ao comprometimento e a adesão política e organizacional de todas as instituições responsáveis pelas políticas públicas no plano federal, estadual e municipal.

O escopo e os resultados da presente pesquisa focam na relevância de bases de dados qualificados para a elaboração de diagnósticos consistentes sobre as diversas modalidades de tráfico de pessoas e o planejamento e a avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Os resultados apresentam uma oportunidade para forjar uma estratégia de longo prazo para a sistematização das informações sobre tráfico de pessoas no Brasil e propor possíveis caminhos para alcançar essas metas. A consolidação de um sistema de informações sobre tráfico de pessoas no Brasil é o primeiro passo, embora o mais crítico, para o empoderamento dos profissionais da rede e para futuras inovações nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O diagnóstico dos sistemas de informação sobre tráfico de pessoas de abrangência nacional e estadual apontou, dentre outros problemas: 1) falta de normatização e padronização das variáveis dos sistemas; 2) dificuldades de acesso à informação; 3) dificuldade de compatibilizar e compartilhar informações.

O diagnóstico dos sistemas de informação sobre tráfico de pessoas, principalmente no tocante às dificuldades vivenciadas pelos profissionais da rede de atendimento, repressão e responsabilização na implementação das políticas públicas de enfrentamento, apontou uma série de situações que devem ser evitadas ou minimizadas, a fim de um bom funcionamento de sistemas de informação, quais sejam: 1) captura manual de dados por falta de informatização do sistema, o que gera trabalho via múltiplos

instrumentos de coleta; 2) falta de normatização e padronização das variáveis dos sistemas; 3) a implementação de sistemas que carecem de integração e de padronização para representar e compartilhar informações; 4) dificuldades de acesso à informação; 5) a ausência de documentação dos sistemas de informação, como manuais de instrução para coleta de dados, definição do fluxo de informações e manuais de operação dos sistemas; 6) a presença de diferentes versões dos utilizados nos sistemas de informação e a introdução de mudanças operacionais não acompanhadas de explicações necessárias para sua compreensão.

Assim, a experiência de implantação de um sistema de informação nos sugere que ela deve ser acompanhada no mínimo de: (a) documento padrão para captação de dados; (b) manuais de instrução para coletas de dados; (c) manuais de operação do sistema; (d) embasamento legal para funcionamento do sistema (leis e portarias); (e) capacitação de recursos humanos para operação do sistema; (g) definição de fluxos de documentos e informações; (f) definição de indicadores de monitoramento e avaliação.

Neste sentido, deixamos aqui um rol de orientações que podem contrubuir para um futuro Sistema de Informação sobre Tráfico de Pessoas. Este é um período possível para a implementação dessas recomendações:

2012

- Definição de recursos orçamentários para construir sistemas de informação adequados;
- Conscientização dos gestores e profissionais dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante quanto à importância da utilização de informações de qualidade para planejar e avaliar o trabalho realizado;
- Capacitação dos gestores e profissionais dos NETPs e dos PAAHMs para o uso da informação no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas, ou seja, produzir informações para os usos necessários pela rede de enfrentamento;
- Normatização e padronização das variáveis dos sistemas de informação dos NETPs e dos PAAHMs;
- Embasamento legal para funcionamento do sistema de informação (leis e portarias);
- Transformação dos sistemas de informação já existentes dos NETP's e dos PAAHM's em informações que possibilitem avaliar e acompanhar o desenvolvimento das ações;
- Democratização dos dados monopolizados pelos NETP's e PAAHM's possibilitando análises situacionais adequadas, planejamento e execução das ações pela rede de enfrentamento;
- Estabelecimento de modo contínuo e permanente da qualificação de indicadores

para avaliação das políticas de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.

2013 / 2014

- Definição de recursos orçamentários para construir um sistema de informação adequado em âmbito nacional;
- Discussão da concepção dos sistemas de informação sobre tráfico de pessoas de âmbito nacional com as três esferas de governo, cabendo a cada uma destas a responsabilidade pela definição, estruturação e execução dos subsistemas necessários ao desempenho das atribuições de sua responsabilidade, observando a compatibilização em um sistema nacional;
- Conscientização dos gestores e profissionais das organizações governamentais responsáveis pelo atendimento às vítimas: Secretaria de Políticas para as Mulheres/Disque 180, Secretaria de Direitos Humanos/Disque 100, Ministério do Trabalho e Emprego/SIT, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/CREAS, Ministério da Saúde/SINAN; pela repressão: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil; e responsabilização: Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Ministério Público do Trabalho;
- Capacitação dos gestores e profissionais para o uso da informação no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas de atendimento, repressão e responsabilização, ou seja, produzir informações para os usos necessários pela rede de enfrentamento, repressão e responsabilização.
- Normatização e padronização das variáveis dos sistemas de informação das organizações governamentais responsáveis pelo atendimento, repressão e responsabilização;
- Embasamento legal para funcionamento do sistema de informação (leis e portarias);
- Transformação dos sistemas de informação já existentes: Disque 180; Disque 100; SIT; CREAS, SINAN, base de inquéritos policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Civil) e base de denúncias (Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Ministério Público do Trabalho) em informações que possibilitem avaliar e acompanhar o desenvolvimento das ações;
- Democratização dos dados monopolizados pelo Disque 180, Disque 100, SIT, CREAS, SINAN, base de inquéritos policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Civil) e base de denúncias (Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Ministério Público do Trabalho), possibilitando análises situacionais adequadas, planejamento e execução das ações pela rede de enfrentamento;
- Estabelecimento de modo contínuo e permanente da qualificação de indicadores para avaliação das políticas de atendimento as vítimas, repressão e responsabilização ao tráfico de pessoas.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. “Espírito de Estado: Gênese e estrutura do campo burocrático”. In: Razões práticas. Campinas: Papyrus, 1996.

BRASIL. Decreto N. 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP.

BRASIL. Decreto N. 6.347, de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). Secretaria Nacional de Justiça – Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de Justiça. — 2. ed. — Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e Não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça/ Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Coordenação técnica: Colares, Marcos. I Diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça/ Ministério da Justiça, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos. Coordenação técnica: Piscitelli, Adriana. Secretaria Nacional de Justiça/ MJ; Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), 2005 a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho no Estado de Pernambuco. Coordenação: Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Pernambuco. Coordenação da Pesquisa: Vasconcelos, Karina N.. Secretaria Nacional de Justiça/ MJ; Secretaria Nacional de Segurança Pública/ MJ; Escritório das Nações Unidas contra drogas e Crime (UNODC); Governo do Estado de Pernambuco: 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Tráfico de Seres Humanos no Estado do Rio Grande do Sul. Coordenação técnica: Silva, Jacqueline Oliveira, Secretaria Nacional de Justiça/ MJ; Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC): 2005 b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados e não admitidos que regressam ao Brasil via aeroporto internacional de São Paulo. Coordenação técnica: Piscitelli, Adriana.

Secretaria Nacional de Justiça/ MJ; Organização Internacional do Trabalho (OIT): 2007.

BUENO, Marisa Fernanda da Silva. Aspectos jurídico-penais e bioéticos acerca da mercancia de órgãos humanos provenientes de indivíduos vivos. Dissertação de mestrado, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

CLÍMACO, Danilo de Assis. Tráfico de mulheres, negócios de homens. Leituras feministas e anti-coloniais sobre os homens, as masculinidades e o masculino. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

COSTA, Andrea Silveira da. O tráfico de mulheres: o caso do tráfico interno de mulheres para fins de exploração sexual no estado do Ceará. Dissertação de mestrado, Universidade de Fortaleza, 2008.

CWIKEL, Julie e Hoban, Elizabeth, Contentious Issues in Research on Trafficked Women Working in the Sex Industry: Study Design, Ethics, and Methodology. The Journal of Sex Research 42 (4), pp. 306-316, 2005.

DORNELAS, Luciano Ferreira. Cooperação jurídica internacional nos protocolos internacionais de combate ao tráfico de pessoa. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Goiás, 2011.

ESTRELA, Tatiana Silva. O enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil: trajetórias e desafios. Dissertação de mestrado, Universidade Brasília, 2007.

GAO. Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. antitrafficking Efforts Abroad. Government Accountability Office of United States, 2006.

GOMES, Paula Michele Martins. O enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no contexto da política de assistência social. Dissertação de mestrado, Universidade Brasília, 2010.

GUERALDI, Michele e Dias, Joelson. Em Busca do Éden: Tráfico de Pessoas e Direitos Humanos, Experiência Brasileira. Editora Max Limonad, 2012.

GUSFIELD, J. The Culture of public problems. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

ICMPD. Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre o tráfico de seres humanos do Brasil para a Itália e Portugal. Parte I: Brasil: Sprandel, Márcia e Mansur, Guilherme. Parte II: Itália: Capussotti, Enrica e Orfano, Isabella. Parte III: Portugal: Santos, Marta. International Centre for Migration Policy Development – ICMPD e Ministério da Justiça/ Brasil, Brasília, 2011.

LEAL, Maria Lúcia; Leal, Maria de Fátima. Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial – PESTRAF. Brasília, 2002.

MARWELL, Tatiana Eulálio Dantas Guedes. O tratamento jurídico penal ao tráfico internacional de pessoas para fins sexuais no Brasil à luz da Convenção de Palermo. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Brasília, 2009.

MAYORGA, Claudia. Cruzando fronteiras. Prostituição e imigração. Cadernos Pagu (37), julho-dezembro de 2011: 323-355.

NISS, Andréa Patrícia Toledo T. A adoção e o tráfico de crianças e adolescentes à luz do direito nacional e dos tratados internacionais. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de São Paulo, 2009.

OIT. I Diagnóstico sobre Tráfico de Seres Humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Góias e Ceará. Coordenação técnica: Colares, Marcos. Secretaria Nacional de Justiça/ MJ; Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2004.

OIT. Relatório sobre tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Brasília: OIT, 2006.

PESTRAF/ BRASIL. Coordenação Internacional Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos / De Paul College e OEA Coordenação Nacional da Pesquisa – Brasil CECRIA. Coordenação Geral: Maria de Fátima Leal; Coordenação Técnica: Maria Lúcia Leal, Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

REDLAC–GAATW. Pesquisa Tri-nacional sobre tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname. Coordenação geral: Sodireitos / Hazeu Marcel. Sociedade de defesa dos direitos sexuais da Amazônia, Rede Latino-americana e caribenha da Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres (REDLAC - GAATW): 2008.

SALES, Lília Maia de Moraes; Alencar, Emanuela Cardoso Onofre de. Tráfico de Seres Humanos, Migração, Contrabando de Migrantes, Turismo Sexual e Prostituição -Algumas Diferenciações. NEJ - Vol. 13 - n. 1 - p. 29-42 / jan-jun, 2008.

SANTOS, Eloisa Gabriel dos. Mulheres Jovens de Uruaçu (GO) Vulneráveis ao Tráfico de Pessoas para a Exploração Sexual Comercial: Subsídio para o Atendimento do Serviço Social. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de São Paulo, 2008.

TERESI, Verônica Maria. A Cooperação Internacional para o enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual: O caso Brasil-Espanha. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Santos, 2007.

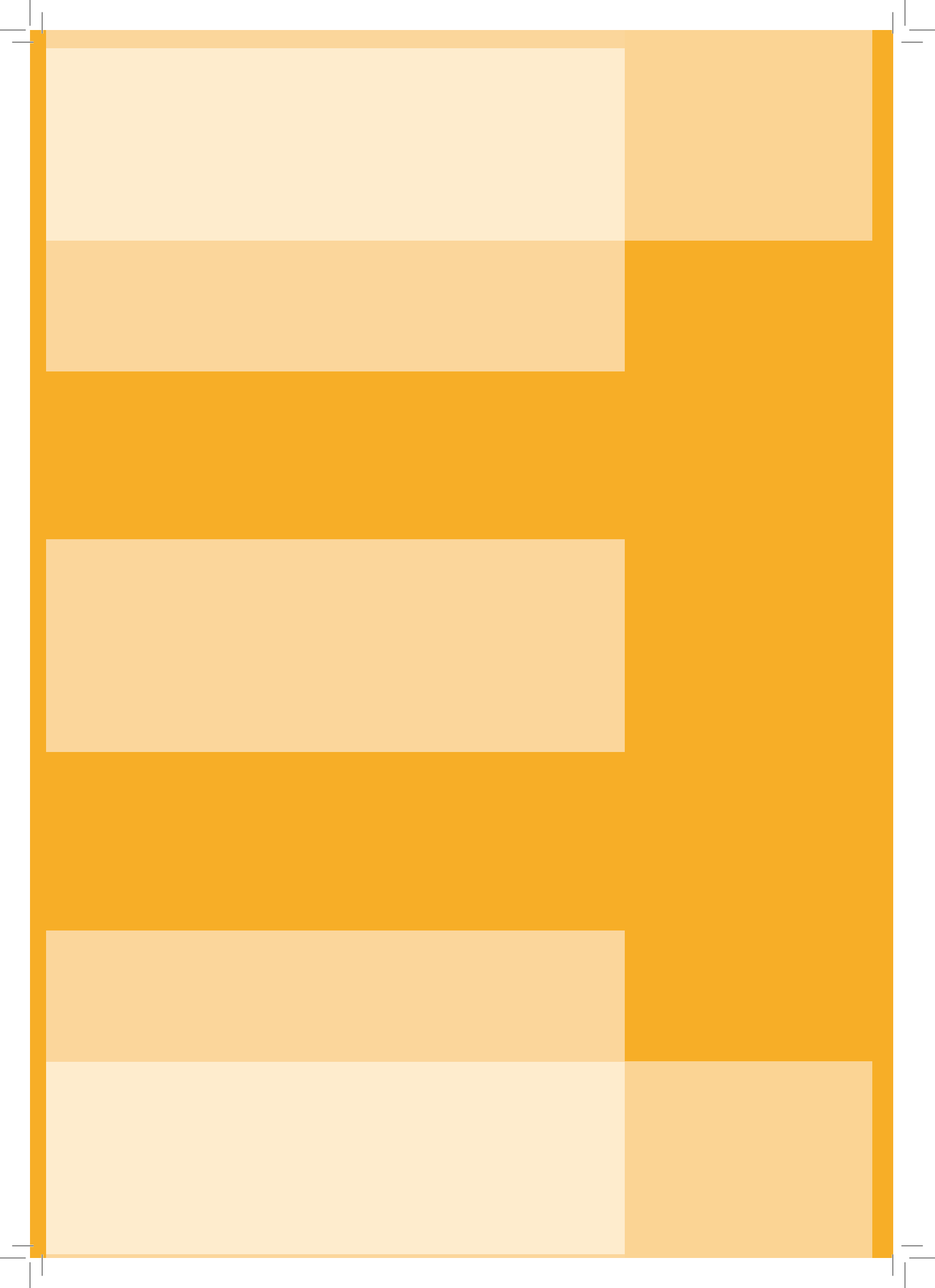
UNICEF. Trafficking in human beings, especially women and children. 2003.

UNODOC. Trafficking in persons: global patterns. 2006.

VALLIM, Danielle de Carvalho. Um estudo sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual: o encontro entre Estado e ONGs na construção de uma política pública. Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense, 2010.

SIGLAS

ASBRAD – Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude
BICE – Bureau International Catholique de l’Enfance
CAMI – Centro de Apoio ao Migrante
CESE - Coordenadoria Ecumênica de Serviços
CDHIC - Centro de Direitos Humanos e Cidadania dos Imigrante
CHAME - Centro Humanitário de Apoio à mulher
CONEDH - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
CREAS - Centro de Referência Especializada em Assistência Social
DPE - Defensoria Pública do Estado
DPU – Defensoria Pública da União
ECPAT– End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for sexual purposes
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GAATW – Global Alliance Against Traffic in Women
GELEDÉS – Instituto da Mulher Negra
IBISS-CO - Instituto Brasileiro de Inovações Pró-Sociedade Saudável-Centro Oeste
ICE - Agência Americana de Imigração
ICMPD – International Centre for Migration Policy Development
IEDC - Instituto de Estados Direito e Cidadania
ILADH – Instituto Latino-americano de Direitos Humanos
INFRAERO -Empresa Brasileira Infraestrutura Aeroportuária
JOCUM – Jovens com uma Missão
MCTP – Movimento Contra o Tráfico de Pessoas
MP - Ministério Público (estadual)
MPF - Ministério Público Federal
MPT – Ministério Público do Trabalho
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NETP – Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG BAE - Organização Não Governamental Brasileira de Apoio ao Emigrante
ONU Mulheres – Organização das Nações Unidas para as Mulheres
PAAHM - Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante
PC - Polícia Civil
PF - Polícia Federal
PRF – Polícia Rodoviária Federal
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
REDESAP - Rede Nacional De Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SPM/PR – Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República
TRAMA – Consórcio Trama do Rio de Janeiro
UNICAMP-PAGU - Núcleo de Estudos de Gênero Pagu da Unicamp
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime



3

PROGRAMAS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL:

avaliação de propostas de Políticas Públicas de Segurança

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL¹

RESUMO

O objeto desta pesquisa são os programas de policiamento comunitário vigentes em Estados Brasileiros que realizaram a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária. Ou seja, pretendemos avaliar a implementação do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido em 2008 entre o Brasil e o Japão por meio da SENASP, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e da Agência Brasileira de Cooperação Técnica (ABC/MRE), cujo objetivo foi realizar a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária – Sistema Koban. O policiamento comunitário se nos revela como uma forma de produzir uma nova imagem do trabalho policial que valoriza a discricionariedade, responsabilidade e criatividade do policial em seu trabalho junto às coletividades locais. Pareceu-nos, também, um traço da especificidade brasileira da polícia comunitária um quadro de confronto entre o crime organizado, as populações locais e a presença dos policiais, configurando possibilidades determinadas pelas opções políticas acerca do modo de policiar na sociedade brasileira. No horizonte das possibilidades do processo civilizatório da sociedade brasileira no século XXI, parece-nos plausível concluir que a polícia comunitária constitui um espaço de lutas pelo reconhecimento dos direitos dos cidadãos e cidadãs, assim como dos direitos de reconhecimento social dos membros das organizações de segurança. A conclusão final deste trabalho é de que existe na sociedade brasileira do século XXI a configuração de outro modo de policiar, o qual poderia reconhecer as práticas históricas de polícia comunitária, para então plasmar um novo modo de policiar, o qual poderíamos denominar de Polícia Cidadã, enquanto uma contribuição da sociedade brasileira à transformação das sociedades contemporâneas no sentido de um bem viver em paz.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Comunitária. Polícia Cidadã. Koban.

ABSTRACT

The object of this research is the existing community policing programs in Brazilian states. We intend to evaluate the implementation of the Agreement on Technical Cooperation established in 2008 between Brazil and Japan through SENASP, comprehending the Military Police of São Paulo, the International Cooperation Agency of Japan (JICA) and the Brazilian Agency for Cooperation technique (ABC / MRE), whose objective was to carry out the training of professionals in public safety-driven philosophy and organizational strategy of community policing - Koban System. Community policing is revealed to us as a way to produce a new image of police work that values discretion, responsibility and creativity of the police in its work with the local communities. It seemed, too, a trait specificity of the Brazilian community policing framework of confrontation between organized crime, local populations and the presence of the police, setting up certain possibilities for policy options on how to police in Brazilian society. On the horizon of possibilities of the civilizing process of Brazilian society in the XXI century, it seems plausible to conclude that community policing is an area of struggle for recognition of the rights of citizens, as well as recognition of the rights of members of the social security organizations. Brazilian society of the twenty-first century is aiming at building another mode of policing, which would recognize the historical practices of community policing, then to shape a new way of policing, which we might call the Citizen Police as a contribution to the transformation of Brazilian society of contemporary societies towards a good and peaceful life.

KEYWORDS: *Community policin. Citizen Police. Koban..*

¹ Equipe de pesquisa: José Vicente Tavares dos Santos (coordenador), Alex Niche Teixeira, Lígia Mori Madeira, Leticia Maria Schabbach, Marcelo Ottoni Durante, Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinnetto

1. INTRODUÇÃO

1.1. OBJETO DA PESQUISA

O objeto desta pesquisa são os programas de policiamento comunitário vigentes em Estados Brasileiros que realizaram a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária. Ou seja, pretendemos avaliar a implementação do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido em 2008 entre o Brasil e o Japão por meio da SENASP, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e da Agência Brasileira de Cooperação Técnica (ABC/MRE), cujo objetivo foi realizar a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária – Sistema Koban.

1.2. POLÍCIA COMUNITÁRIA E FORMAÇÃO POLICIAL

O policiamento comunitário

Qualquer pessoa que seja profissional de segurança pública, professor ou instrutor de formação policial, pesquisador do ofício de polícia, conhece a abaixo citada definição de polícia comunitária, formulada por Trojanowicz e Bucqueroux², ensinada nos cursos de formação profissional das Academias de Polícia brasileiras e reproduzida nos vários manuais voltados ao assunto:

A polícia comunitária é uma **filosofia** de policiamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial patrulha e trabalha na mesma área numa base permanente, a partir de um local descentralizado, trabalhando numa **parceria preventiva** dos cidadãos para **identificar e resolver os problemas**. (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, p. 10. grifos nossos).

O policiamento comunitário (POC) representa uma alternativa ao modelo tradicional de polícia. Este último caracteriza-se por: uma atitude reativa praticada após os incidentes, uma abordagem focada sobre os sintomas dos problemas de segurança ao invés de suas causas e pela posição isolada da polícia, não integrada e distante da população.

Enquanto filosofia, o POC para ser implementado em sua plenitude requer mudanças tanto em termos administrativos - novas estruturas, métodos e táticas operacionais funcionando de forma integrada - quanto em termos simbólicos, ou seja, novos valores, representações e práticas inscritas na cultura organizacional da polícia.

Após estudar várias experiências internacionais sobre polícia comunitária, David Bayley³ destacou quatro elementos sempre presentes:

a) Consulta – a polícia elabora mecanismos para discutir com a população os

2 TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. Policiamento comunitário: como começar? Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

3 BAYLEY, David. Police for the future. Oxford University Press, 1994, p. 105-115; BAYLEY, David. What works in policing. Oxford University Press, 1998. Citado em: FERRET, J; OCQUETEAU, F. Evaluer la police de proximité. Paris: La Documentation Française, 1998. Mimeo.

problemas que exigem atenção policial, para estabelecer prioridades e tentar resolvê-los.

- b) Adaptação – representa maior flexibilidade dentro da abordagem policial dos diversos problemas. O policiamento comunitário descentraliza o processo decisional, de maneira a poder desenvolver soluções propícias aos problemas específicos locais.
- c) Mobilização – envolve as atividades e iniciativas que a polícia empreende para obter a colaboração da população, buscando a promoção da segurança e o tratamento dos problemas sociais relacionados com a criminalidade. Aí se inserem, também, as parcerias e contatos como outros órgãos públicos.
- d) Resolução de problemas – no POC a polícia age de forma proativa e antecipada, de forma a analisar e reagir às causas das repetidas demandas pela sua intervenção.

Monjardet⁴, por sua vez, destaca que a polícia comunitária é antes de tudo a vontade de renovar as relações entre a população e a polícia, fazendo das expectativas, demandas e necessidades exprimidas pela população – no distrito ou vizinhança, – o princípio que hierarquiza as prioridades. As orientações estratégicas do policiamento comunitário baseiam-se, conforme o autor, em quatro eixos:

Descentralização organizacional e orientação das patrulhas para favorecer a comunicação entre a população e a polícia.

Ações focadas sobre a resolução de problemas.

Atenção da polícia às prioridades da população quando da determinação dos problemas locais e da estratégia apropriada.

Reconhecimento de que a segurança e a qualidade de vida não são funções exclusivamente policiais, mas devem ser coproduzidas com os habitantes, as associações locais devem estar implicadas nos programas de prevenção.

Em síntese, de acordo com a literatura sobre o tema⁵, são cinco os pilares da polícia comunitária que, integrados, constituem-se em condição essencial ao seu desenvolvimento:

A orientação externa da organização policial – no sentido de que a polícia encontra-se dentro da sociedade, dela faz parte, e só pode agir eficazmente se buscar a integração – presença, permanência e troca – com a comunidade. A polícia presta serviço orientado para as necessidades e as expectativas dos beneficiários de sua função.

Orientação pela resolução dos problemas – identificação e análise dos principais problemas e das causas possíveis dos conflitos na comunidade. A resolução de problemas objetiva: a) eliminar o problema, b) diminuir a sua incidência, diminuir a sua gravidade e a extensão de suas consequências, encaminhá-lo para um serviço público mais apropriado e melhorar as condições de vida da comunidade. Através de uma abordagem planejada

4 MONJARDET, D. Ce que fait la police. Sociologie de la force publique. Paris: Editions La Découverte, 1996. P. 251-254. Citado em: FERRET, J.; OCQUETEAU, F. Evaluer la police de proximité. Paris: La Documentation Française, 1998. Mimeo.

5 FERRET, J.; OCQUETEAU, F. Evaluer la police de proximité. Paris: La Documentation Française, 1998. Mimeo.

e reflexiva, usam-se metodologias tais como o Método SARA (scanning, analysis, response, assessment).

Parceria – a segurança e a qualidade de vida são tarefas de todos, através de responsabilidades compartilhadas. Destaca-se o caráter integrado de todos os esforços, dos parceiros externos (autoridades judiciais e policiais, administração pública, mídia, organizações sociais, população, grupos vulneráveis) e internos (seções e serviços policiais, mesmo quando não entrem diretamente em contato com a população).

Responsabilização (accountability) – necessidade de a polícia prestar contas de sua atuação aos atores envolvidos, transformando a população de ator passivo a ativo dentro da função social de segurança e qualidade de vida do seu local de moradia.

Empoderamento, delegação e gestão participativa – significa a criação de possibilidades, tanto para os policiais quanto para os diversos grupos da população, de tratar conjuntamente os problemas de segurança e de qualidade de vida, implicando tanto na democratização interna da polícia quanto no empoderamento dos diversos grupos da população.

Segundo os pesquisadores sobre o POC, para que tais princípios ocorram é necessário um enquadramento legal, uma formação profissional e uma cultura policial que priorize os direitos humanos. Do lado das comunidades, são importantes os mecanismos e as estruturas de organização e de participação, a partir das quais elas possam dialogar com a polícia, de forma democrática.

Em adendo ao acima apresentado, a fala de David Bayley, reforça a ideia de que o “Community oriented policing”(COP) e o “Problem Oriented Policing” (POP) constituem-se nos dois elementos principais do policiamento comunitário.

Eu desisti de falar em policiamento comunitário. Aproximadamente há um ano, a Organização das Nações Unidas me pediu para escrever seu documento sobre o policiamento comunitário e como implementá-lo. Escrevi, mas ao final, disse: “por que não paramos de falar em policiamento comunitário? Por que não falamos de policiamento efetivo, de policiamento inteligente?” Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim. E como se faz isso? Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste. Esse é agora meu mantra. (David Bayley, entrevista a Elisabeth Leeds⁶)

Mas é essencial um equilíbrio entre os dois modelos, pois, como enfatizam Trojanowicz e Bucqueroux⁷: todo policiamento comunitário envolve a solução de problemas, mas nem todo o policiamento orientado para o problema é policiamento comunitário.

Em geral, as pesquisas internacionais mostram que o COP já está consolidado e tem o seu valor reconhecido, especialmente por reforçar a orientação externa da polícia, melhorar a relação com a população, aumentar o compromisso com os problemas relativos à segurança e à qualidade de vida e assumir a resolução de problemas. Ao mesmo tempo, são pontuados fatores relacionados às dificuldades na sua implementação: a) a

6 David Bayley. “Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime”. Entrevista a Elisabeth Leeds. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, p. 120-129. (Tradução de Liana de Paula).

7 TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. Community Policing: a comparative perspective. Cincinnati: OH, Anderson Publishing, 1990, p. 17. Citado em: FERRET, J; OCQUETEAU, F. Op. Cit.

comunidade não participa devido ao sentimento de desespero, ao medo dos grupos criminosos urbanos, à desconfiança e desarmonia para com a polícia; b) o interesse pessoal dos diferentes grupos; c) conservadorismo e forte resistência à mudança da cultura policial⁸.

Mesquita Neto⁹ também repertoria dificuldades à consolidação do modelo, citando os estudos já clássicos sobre polícia comunitária:

- a cultura tradicional da polícia, centrada na pronta resposta diante do crime e da desordem e no uso da força para manter a lei e a ordem e garantir a segurança pública;
- a expectativa ou a demanda da sociedade por essa polícia tradicional e reativa;
- o corporativismo dos policiais, expresso principalmente através das suas associações profissionais, que temem a erosão do monopólio da polícia na área da segurança pública e o aumento de responsabilização dos profissionais perante a sociedade;
- a limitação de recursos que a polícia dispõe para se dedicar ao atendimento de ocorrências, a investigação criminal e a organização e mobilização da comunidade, especialmente se a demanda pelo atendimento de ocorrências e investigação criminal é grande;
- a falta de capacidade das organizações policiais de monitorar e avaliar o próprio trabalho e fazer escolhas entre tipos diferentes de policiamento, levando em consideração sua eficácia, eficiência e legitimidade;
- as divisões e conflitos entre os policiais da direção e os da ponta da linha, entre policiais experientes e os policiais novos e, no caso do Brasil, uma dificuldade adicional seria o conflito entre policiais militares e civis;
- as divisões e conflitos entre a polícia e outros setores da administração pública;
- as divisões e conflitos entre grupos e classes sociais no interior da comunidade.

Diante dessas dificuldades, o autor salienta que há o risco de oposição e resistência às experiências e inovações visando à implementação do policiamento comunitário, dentro e fora da polícia. E também o risco de que o policiamento comunitário venha a ser implantado como mais uma atividade especializada, atribuída a unidades e a profissionais especializados, pouco integrados às unidades responsáveis pelo patrulhamento, atendimento a ocorrências e investigação criminal. Além disto, o menor valor atribuído às atividades de policiamento comunitário em relação ao trabalho tradicional de polícia, para as quais há menos recursos, tempo e profissionais qualificados.

Muitas vezes, o policiamento comunitário é desenvolvido através de projetos ou atividades isoladas e desarticuladas, em que se destacam policiais de certa forma “vacionados”, sejam oficiais ou praças, realizando um trabalho que é valorizado pelas

⁸ FERRET, J.; OCQUETEAU, F. Op. Cit.

⁹ MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: a visão dos coronéis da Brigada Militar. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 103-110, 2004.

comunidades, embora sem continuidade com as contínuas transferências de posto. Entrevista realizada pela autora deste texto com liderança comunitária de Porto Alegre ilustra esta situação, encontrada em muitas comunidades periféricas:

Existia um trabalho de polícia comunitária no início, mas agora vemos pouco. Eram volantes. A Major saiu e o que assumiu tem aparecido pouco. (entrevista com coordenadora do Núcleo de Justiça Comunitária do Bairro Bom Jesus, em Porto Alegre, 2011.)

1.3. POLÍCIA COMUNITÁRIA EM PERSPECTIVA COMPARADA

A Polícia Comunitária tem seus primeiros registros no mundo com o modelo inglês, através da criação de uma força regular para a preservação da ordem pública, cabendo ao então Ministro do Interior Robert Peel, em 1829, a organização da Polícia Metropolitana de Londres, que de início à comunitarização da polícia¹⁰.

A Resolução nº 34/169 da ONU, de 17 de dezembro de 1979, é um marco ao policiamento comunitário ou democrático, ao prescrever que qualquer órgão do sistema de justiça penal deve ser representativo da comunidade em seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsável perante ela. A resolução também estipulou três princípios básicos: representatividade, responsabilidade e responsividade.

As experiências recentes mais conhecidas de polícia comunitária são as dos Estados Unidos, Canadá, Europa, Japão¹¹.

a) Estados Unidos – a partir de 1992, por decorrência da excessiva violência e alta corrupção policial, o governo Bill Clinton destinou recursos da ordem de US\$ 8 bilhões ao treinamento, tecnologia e aproximação com a comunidade, dentro de programa chamado de Policiamento Comunitário. Foi criado um organismo denominado COPS – Community Oriented Police Services – vinculado ao Departamento de Justiça, com a missão de reformular as polícias estaduais e municipais, introduzindo programas comunitários, motivando a participação do cidadão e estimulando a valorização do serviço policial. Também foram criadas inúmeras organizações não governamentais com objetivo de, além de coordenar os gastos dos recursos com a polícia, desenvolver estudos para o aprimoramento da filosofia de polícia comunitária em todo o território americano. Nesse país todas as iniciativas em Polícia Comunitária são analisadas e difundidas, as melhores ganham prêmios e são citadas pelo Congresso Americano. Alguns programas comunitários desenvolvidos: Broken Windows Program, Police Oriented Problem Solving.

b) Canadá – A polícia comunitária canadense teve seus primeiros passos há aproximadamente 30 anos, quando o descrédito obrigou as autoridades e a população a adotarem providências para a reversão do quadro de insatisfação. A implantação durou oito anos e demandou medidas de natureza administrativa, operacional, mas, principalmente, a mudança na filosofia de trabalho com nova formação aos policiais. As cidades são divididas em distritos policiais e os distritos em pequenas vizinhanças. Transmite-se à população a

10 BRENDLER, Edson Luiz C.; REIS, Valmir José do. Polícia comunitária e cidadã: uma ciência humana e social. In: FRIEDRICH, Dalvo W; COSTA, Marli Marlene M. da; SILVA, Gedeon Pinto da (coord.). Justiça Restaurativa na práxis das polícias militares: uma análise sobre as políticas de segurança às vítimas em situação da violência. Curitiba: Multideia, 2009. p. 23-34.

11 Com base em: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária. 2ª ed. Brasília/DF, SENASP, 2008.

ideia de que a polícia está sempre perto, sendo que em alguns bairros o policial circula de bicicleta.

c) Polícia de Proximidade na Europa – os princípios são os mesmos do POC, a essência é trabalhar próximo à comunidade, buscando identificar o serviço policial e atuando de forma preventiva, antecipando-se aos fatos.

d) Japão – um dos mais antigos processos de policiamento comunitário (criado em 1879), onde trabalham 40% dos policiais fardados. Ele abrange uma ampla rede de cerca de 15.000 bases comunitárias de segurança, que funcionam 24 horas por dia: os CHUZAISHOS e os KOBANS, ambos construídos pelas prefeituras das cidades e subordinados às sedes dos distritos policiais. Nos Chuzaishos os policiais são instalados em uma casa, juntamente com sua família. O policial trabalha no horário do expediente, executando fardado as suas rondas; em sua ausência, a sua esposa poderá auxiliar em suas atividades, atendendo ao rádio, telefone, telex e as pessoas, mas sem vínculo empregatício, isto possibilita ao marido o recebimento de uma vantagem salarial. Instalados em áreas de maior necessidade policial, os Kobans são prédios de um ou dois andares, equipados com recursos de comunicações e informática, onde trabalham equipes compostas por três ou quatro policiais que cobrem as 24 horas diárias em um sistema de rodízio. No interior há sempre uma equipe de um ou dois policiais para atendimento ao público, rádio e telex; os demais desenvolvem atividades de patrulhamento a pé, de bicicleta ou de motocicleta. Cada policial controla detalhadamente uma pequena área e realiza visitas comunitárias. O policiamento comunitário japonês envolve, ainda, reuniões com conselhos comunitários.

No Brasil, as inovações em termos de polícia comunitária começaram a acontecer durante a transição para a democracia, na década de 1980. Um dos precursores foi o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira da PM/RJ.

As primeiras cidades a adotarem o modelo (com o título de “polícia interativa”) foram as de Guaçuí e Alegre no Espírito Santo, em 1988, locais com grande índice de criminalidade. Após um trabalho conjunto envolvendo polícia e comunidade, foram obtidos bons resultados.

Seguem as experiências realizadas na cidade do Rio de Janeiro, inicialmente nos primeiros anos da década de 1990 (em Copacabana), e no Estado de São Paulo, no final da década de 1990. Em Minas Gerais, o policiamento comunitário começou em Belo Horizonte em 1993.

Conforme Diniz e Zacchi¹² foi a partir de meados da década de 1990 do século passado que começaram a proliferar os programas de policiamento comunitário nos estados. Com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, estas ações passaram a ser contempladas por rubrica própria de financiamento, via recursos federais. Não obstante estes avanços, os autores criticam o caráter restrito dos programas de polícia comunitária quanto à reduzida participação do efetivo policial e a inexistência ou não funcionamento das instâncias de participação social, como os conselhos de segurança.

12 MUNIZ, Jaqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança no Brasil. In: Santiago Escobar et. al. (org.). Seguridad Ciudadana: Concepciones y políticas. Caracas: Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Nueva Sociedad. 2005. p. 85-147. [meio eletrônico].

1.4. FORMAÇÃO POLICIAL EM DIREITOS HUMANOS E POLÍCIA COMUNITÁRIA

A introdução da disciplina de Direitos Humanos ou com denominação similar, nos cursos de formação e de especialização de policiais, surgiu da necessidade de as instituições de segurança pública adaptarem-se aos novos tempos democráticos, ao propiciarem a aprendizagem das múltiplas e complexas habilidades requeridas dos profissionais. De fato, as denúncias de infração aos direitos humanos feitas por pessoas que estavam sob custódia da polícia, as pressões sociais para a extinção de órgãos que desrespeitavam os direitos à vida e à integridade física, forçavam, no mínimo, uma discussão acerca da necessidade de se alterarem profundamente conceitos, conteúdos programáticos, técnicas e práticas policiais.

No bojo desse processo, vários analistas começaram a enfatizar a necessidade de alterações na formação e na capacitação profissional, dentre eles Paulo Mesquita Neto, para quem o desempenho satisfatório não depende apenas dos mecanismos de controle externos ou internos, mas de “uma capacitação profissional necessária para o desempenho das suas funções com o uso mínimo da força física”¹³. De fato, tornou-se imperiosa a revisão dos currículos dos cursos de formação policial, com a introdução de disciplinas voltadas para a área social.

Em 1996, com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos, passou a ser recomendada, em curto prazo, a inclusão de matéria específica sobre os direitos humanos e a cidadania nos cursos das academias estaduais de ensino policial.

Recentemente, novas iniciativas do poder público e da sociedade civil surgiram para romper com paradigmas ainda vigentes no ensino e estabelecer novos conceitos de trabalho policial¹⁴. Destaca-se, neste sentido, o estabelecimento, em 2003, da “Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública”¹⁵, que foi elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), após um período de debate entre os órgãos envolvidos com o ensino policial de todos os estados brasileiros. Reformulada em 2008, a Matriz Curricular Nacional é hoje referência para a formação policial de todo o país, ao uniformizar as ações formativas e priorizar os direitos humanos nos currículos, destacando a sua especificidade e transversalidade.

Além dos direitos humanos, outro tema prioritário nesta nova agenda governamental de formação policial, é a polícia comunitária, o qual foi paulatinamente inserido dentro das academias nos cursos de formação profissionais e/ou de curta distância; e fora das Academias de Polícia, nas modalidades presencial e à distância, nos cursos de especialização organizados pelas instituições de ensino superior participantes da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), nos cursos realizados em parcerias com universidades e organizações não governamentais, além de capacitações específicas organizadas pela SENASP, como o Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária.

13 MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. C. et al. (org.) Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 147.

14 PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública (online), ano 1, edição 1, p. 22-31, 2007.

22 Consultar a este respeito o site do Ministério da Justiça: <<http://www.mj.gov.br>>.

Tais ações ampliaram as oportunidades de qualificação do policial, como reconhece esta policial entrevistada pela autora deste texto:

O policial com os tempos vem adquirindo conhecimento que antes não era possível alcançar, somente alguns tinham a possibilidade de sair da cidade e realizar cursos na capital, mas atualmente existem cursos à distância como os da SENASP, que possibilitam “a vida da gente”. (entrevista de pesquisa nº 31)

As mudanças no ensino policial integram um movimento amplo de reestruturação da segurança pública em nível federal, iniciado em meados da década de 1990. Elaborado no 1º governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o 1º Plano Nacional de Direitos Humanos foi executado efetivamente na 2ª gestão do presidente, em 2000. Seguiram-se duas inovações institucionais: a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (1997) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1998).

Um Plano Nacional voltado especificamente para a Segurança Pública (e não para os “Direitos Humanos”) foi arquitetado no 1º governo de Lula (2003-2005), cujo programa básico previa a criação do Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP). Nessa gestão foram implantados outros programas, tais como: os Conselhos de Segurança Pública (nas três esferas governamentais), política específica para gerenciar dados e análises sobre a violência e o crime, ações voltadas às crianças e adolescentes, atenção às vítimas, erradicação do trabalho infantil e escravo, programa de renda mínima, incentivo às penas alternativas, reforma das polícias e do sistema judiciário.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) representa a grande inovação do 2º governo de Lula (2006-2010), contemplando ações de prevenção, controle e repressão da violência, e contendo os seguintes eixos: Políticas Sociais de Inclusão, Valorização Profissional, Modernização do Sistema de Segurança Pública, Reestruturação do Sistema Prisional.

Todavia, conforme salienta Paula Poncioni¹⁶ (2007), apesar das iniciativas de reforma da polícia brasileira, até o momento não foram avaliados os resultados das inovações no ensino policial quanto à sua eficiência, eficácia e impacto em alterar práticas e procedimentos dominantes, como é o caso da formação/promoção em direitos humanos e em policiamento comunitário.

O mantra a que se referia David Bayley na entrevista antes citada era o do “policiamento inteligente” implicado no policiamento comunitário, este incluindo a orientação pela resolução dos problemas. Um dos elementos centrais deste modelo é a responsabilização, a prestação de contas das ações realizadas perante a sociedade.

Neste sentido, a palavra de ordem para pesquisadores e gestores da área da segurança pública é, hoje, a necessidade de serem avaliados os programas, projetos e ações de policiamento comunitário efetivamente implantados em cada estado ou município brasileiro; bem como as práticas educativas voltadas ao profissional de segurança pública, especialmente aquelas relacionadas com direitos humanos e com os princípios e estratégias comunitárias de policiamento. Tarefa à qual Bayley já havia feito referência em 2007:

16 PONCIONI, Paula. Op. cit.

Temos que falar mais sobre policiamento inteligente, e o policiamento inteligente leva ao policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer accountability. Essas duas questões caminham juntas porque são inteligentes, e como sabemos se são inteligentes no Brasil? Vamos descobrir.¹⁷

2. RESULTADOS DA PESQUISA¹⁸

2.1. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS CURSOS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA: PERFIL QUANTITATIVO

2.1.1. Bahia

O curso de operador de Polícia Comunitária na Bahia foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 6 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram “o curso propiciou a integração entre os alunos” e “o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos”. Os itens pior avaliados foram “o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição” e “as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos”.

17 David Bayley. “Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime”. Entrevista a Elizabeth Leeds. Op. Cit.
18 A METODOLOGIA DA PESQUISA: Ao final das atividades em campo, 198 profissionais de segurança pública que atuam nos Estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal haviam sido entrevistados ou participado de discussões em grupo focal. Todos preencheram uma ficha de cadastro e assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido de participação na pesquisa, onde foi esclarecido o objetivo do projeto e garantida a preservação do anonimato das contribuições ao trabalho. A ficha de cadastro possibilitou a elaboração de um banco de dados dos participantes, obtendo-se assim um perfil geral dos profissionais de segurança pública que tiveram formação e capacitação em Polícia Comunitária nas diversas modalidades de Promotor, Multiplicador, Gestor e Operador. O desenho de pesquisa para cada Estado objetivou, em primeiro lugar, conhecer a organização institucional dos programas de formação e capacitação em polícia comunitária de cada localidade. Para isso, buscou-se entrevistar os profissionais que exerciam funções de diretores ou coordenadores de polícia comunitária nos seus Estados. Em segundo lugar, objetivou-se conhecer as experiências dos participantes dos cursos de Promotor, Multiplicador, Gestor e Operador de Polícia Comunitária da SENASP, realizados em cada Estado, e os participantes dos cursos de Multiplicador Internacional de Polícia Comunitária em São Paulo (Sistema KOBAN), bem como os profissionais que fizeram o treinamento no Sistema KOBAN no Japão. Para isso buscou-se separar os participantes, sempre que possível, segundo a modalidade de curso que fizeram e segundo a instituição a que pertenciam (Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Civil Municipal, Bombeiros), sempre respeitando a hierarquia interna da corporação, separando os grupos de oficiais dos grupos de praças e sargentos, no caso da Polícia Militar.

- Estratégias metodológicas utilizadas

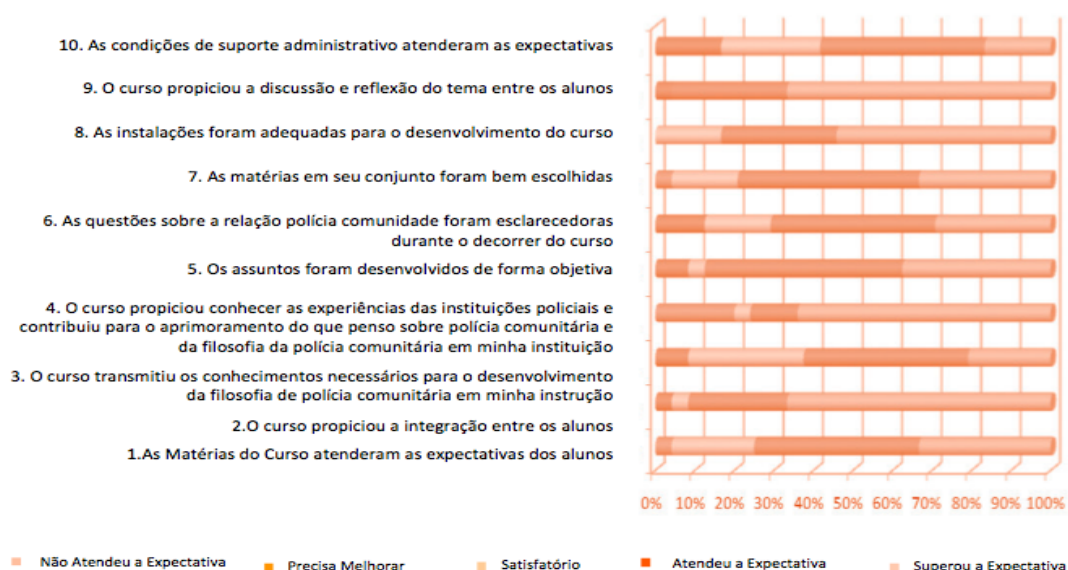
A opção por realizar entrevistas com profissionais que ocupavam funções de diretoria e coordenação de equipes visou privilegiar a posição desses profissionais, direcionando o roteiro para o levantamento mais amplo possível das informações acerca do histórico, organização interna, experiência prática, cursos, dificuldades enfrentadas e outros assuntos que os responsáveis por essas divisões especificamente voltadas para a Polícia Comunitária em seus Estados se encontravam em melhor posição para responder. Em alguns casos, mais de um membro das diretorias e coordenadorias estiveram presentes e a mesma dinâmica de entrevista semiestruturada foi obedecida. A opção pela técnica de grupo focal, por sua vez, visou aproximar profissionais que tivessem passado pelos mesmos cursos de formação e pudessem assim, compartilhar suas experiências em relação ao curso, à multiplicação dos conceitos de polícia comunitária por meio de atividades de instrução, palestras e seminários, bem como suas atividades cotidianas de polícia comunitária nas unidades onde estavam lotados.

Grupos focais constituem uma técnica de pesquisa qualitativa em que uma discussão sobre determinados tópicos é conduzida com um grupo de pessoas, cujo objetivo é compreender como essas pessoas pensam a respeito de um assunto, a partir interação entre os participantes. Cada grupo é conduzido com um número de pessoas que pode variar entre 3 até 12 ou mais participantes, dependendo do contexto. A discussão normalmente é coordenada por um moderador treinado, que conhece o desenho do estudo e procura estimular os participantes a compartilharem suas experiências, ideias e opiniões. O que distingue essa técnica da entrevista individual é que os membros do grupo influenciam uns aos outros ao responder aos comentários dos demais. Isso possibilita aprofundar a reflexão acerca do tema em foco. Outro aspecto distintivo é que a identificação entre os participantes, que geralmente partilham alguma característica (social, econômica ou então pertencem à mesma instituição ou tiveram uma experiência semelhante) o que contribui para estimular a verbalização de vivências, ideias, opiniões e valores que o pesquisador deseja observar naquele grupo em especial. Em alguns Estados foi possível formar grupos de discussão de membros da sociedade civil, nomeadamente os representantes de Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG's. Finalmente, procurou-se, sempre que possível, visitar as Bases Comunitárias de Segurança onde as ações de polícia comunitária já estavam se desenvolvendo, a fim de levantar as condições das instalações, a constituição das equipes, a organização das atividades, os principais projetos em andamento, as dificuldades encontradas, as experiências junto às comunidades, entre outros aspectos.

Gráfico1 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Bahia (2011)

Fonte: SENASP/MJ

O curso de gestor de Polícia Comunitária na Bahia foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição e as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas dos alunos.

Gráfico 2 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Bahia (2011)

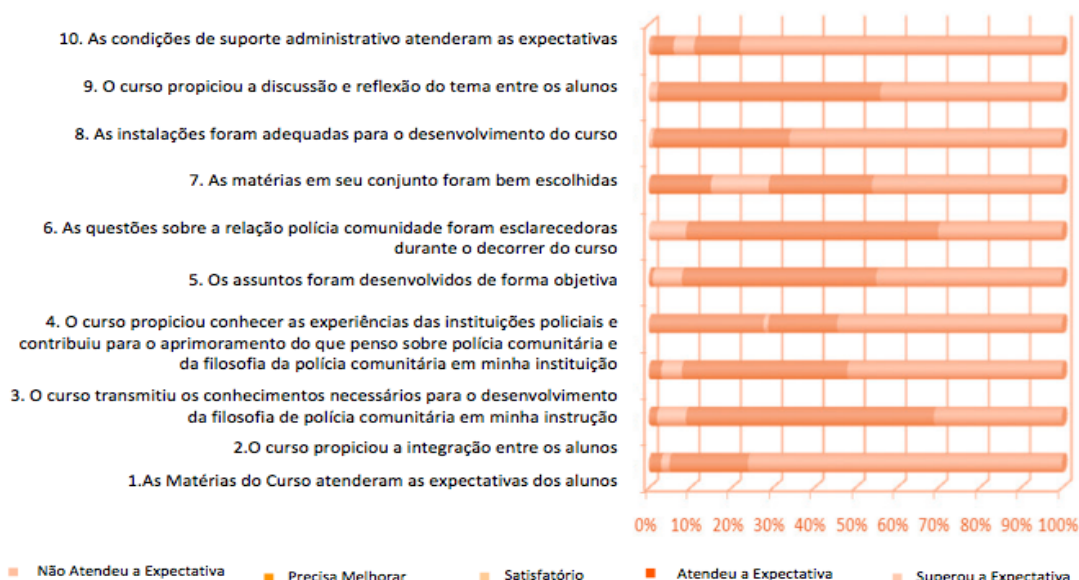
Fonte: SENASP/MJ

2.1.2. Distrito Federal

O curso de operador de Polícia Comunitária no Distrito Federal foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram as

instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram as matérias em seu conjunto foram bem escolhidas e o curso propiciou conhecer as experiências de outras instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Gráfico 3 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Distrito Federal (2011)



Fonte: SENASP/MJ

O curso de gestor de Polícia Comunitária no Distrito Federal foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso. Os itens pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências de outras instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária e as questões sobre relação polícia-comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso.

Gráfico 4 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Distrito Federal (2011)



Fonte: SENASP/MJ

2.1.3. Espírito Santo

O curso de operador de Polícia Comunitária no Espírito Santo foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 7 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram: as matérias em seu conjunto foram bem escolhidas, o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram: as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos e as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas dos alunos.

Tabela 1 - Resultado da Avaliação dos Cursos de Operador e Gestor de Polícia Comunitária – Espírito Santo (2011)

| Itens Avaliados - Cursos Operador e Gestor | Nota Média* | |
|---|-------------|--------|
| | Operador | Gestor |
| 1. As Matérias do Curso atenderam as expectativas dos alunos | 3,84 | 3,55 |
| 2. O curso propiciou a integração entre os alunos | 4,31 | 4,3 |
| 3. O curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instrução | 4,1 | 4,39 |
| 4. O curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária | 4,28 | 4,07 |
| 5. Os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva | 4,07 | 4,31 |
| 6. As questões sobre a relação polícia - comunidade foram esclarecidas durante o transcorrer do curso | 4,26 | 4,1 |
| 7. As matérias em seu conjunto foram bem escolhidas | 4,31 | 4,15 |
| 8. As instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso | 2,78 | 4,02 |
| 9. O curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos | 4,52 | 4,44 |
| 10. As condições de suporte administrativo atenderam as expectativas | 3,94 | 4,13 |

Fonte: SENASP/MJ

* Média tendo como parâmetro: 1- Não atendeu a expectativa, 2 - Precisa melhorar, 3 - Satisfatório, 4 - Atendeu a expectativa e 5 - Superou a expectativa.

O curso de gestor de Polícia Comunitária no Espírito Santo foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos e o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição. Os itens pior avaliados foram as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos.

2.1.4. Alagoas

O curso de operador de Polícia Comunitária em Alagoas foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram: as instalações foram as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso e o curso propiciou a integração entre

os alunos. Os itens pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

O curso de gestor de Polícia Comunitária em Alagoas foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 7 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e as matérias do curso atenderam as expectativas.

Gráfico 5 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Alagoas (2011)

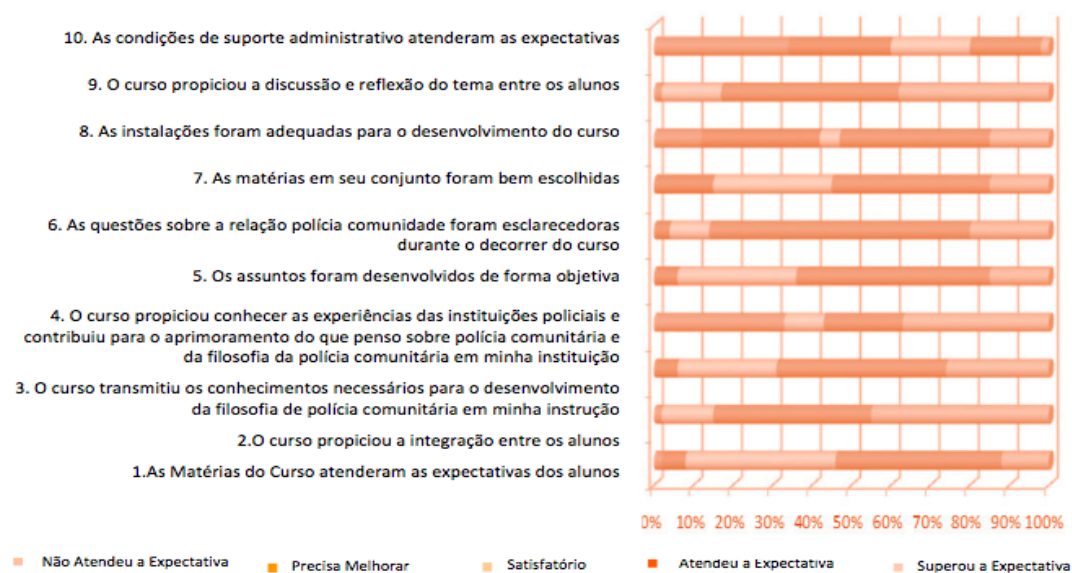
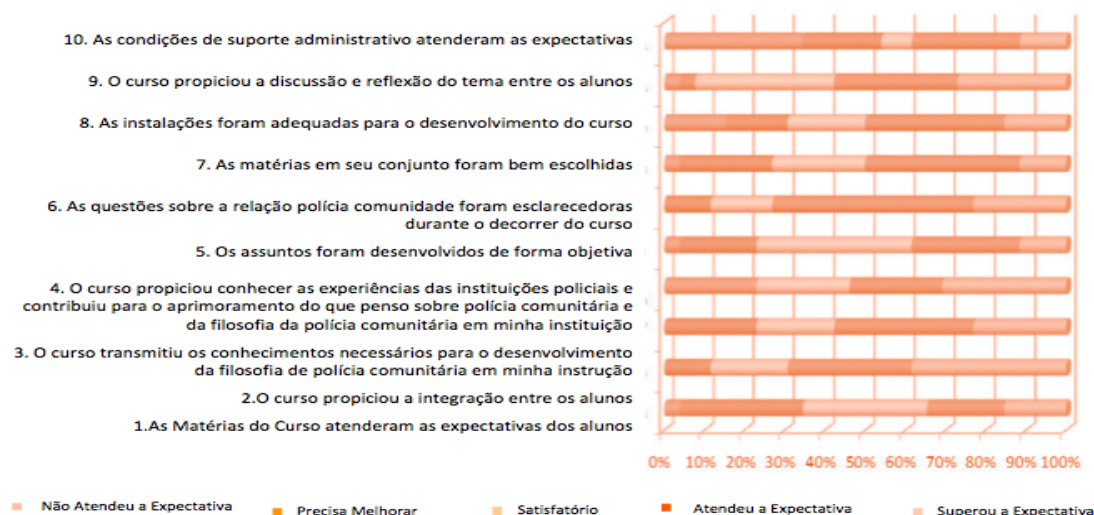


Gráfico 6 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Alagoas (2011)



Fonte: SENASP/MJ

2.1.5. Mato Grosso

O curso de operador de Polícia Comunitária no Mato Grosso foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias “atendeu a expectativa” e “superou as expectativas”. Os itens melhor avaliados foram “as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas” e “as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso”. Os itens pior avaliados foram “os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva” e “o curso transmitiu o conhecimento necessário para o desenvolvimento de filosofia de polícia comunitária em minha instituição”.

O curso de gestor de Polícia Comunitária no Mato Grosso foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias “atendeu a expectativa” e “superou as expectativas”. Os itens melhor avaliados foram “as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso”, “os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva” e “as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso”. Os itens pior avaliados foram “as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos” e o “curso propiciou a discussão e reflexão dos temas entre os alunos”.

Tabela 2 - Resultado da Avaliação dos Cursos de Operador e Gestor de Polícia Comunitária – Mato Grosso (2011)

| Itens Avaliados - Cursos Operador e Gestor | Nota Média* | |
|---|---------------|--------|
| | Opera- dor | Gestor |
| 1. As Matérias do Curso atenderam as expectativas dos alunos | 4,74 | 4,68 |
| 2. O curso propiciou a integração entre os alunos | 4,78 | 4,73 |
| 3. O curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instrução | 4,67 | 4,7 |
| 4. O curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária | 4,8 | 4,75 |
| 5. Os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva | 4,5 | 4,78 |
| 6. As questões sobre a relação polícia - comunidade foram esclarecidas durante o transcorrer do curso | 4,76 | 4,78 |
| 7. As matérias em seu conjunto foram bem escolhidas | 4,72 | 4,76 |
| 8. As instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso | 4,93 | 4,93 |
| 9. O curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos | 4,77 | 4,68 |
| 10. As condições de suporte administrativo atenderam as expectativas | 4,86 | 4,74 |

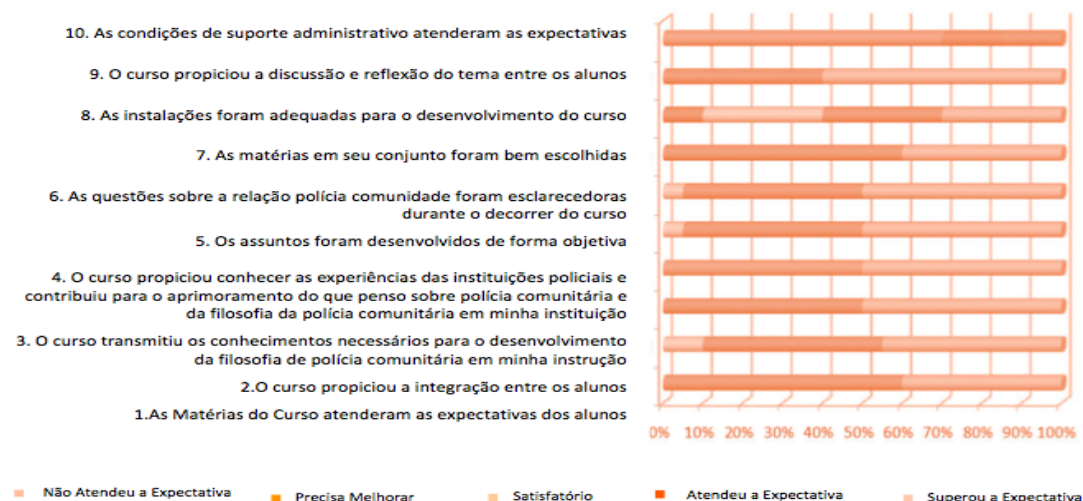
Fonte: SENASP/MJ

* Média tendo como parâmetro: 1- Não atendeu a expectativa, 2 - Precisa melhorar, 3 - Satisfatório, 4 - Atendeu a expectativa e 5 - Superou a expectativa.

2.1.6. Mato Grosso do Sul

O curso de operador de Polícia Comunitária no Mato Grosso do Sul foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos e as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso.

Gráfico 7 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Mato Grosso do Sul (2011)



■ Não Atendeu a Expectativa
 ■ Precisa Melhorar
 ■ Satisfatório
 ■ Atendeu a Expectativa
 ■ Superou a Expectativa

Gráfico 8 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Mato Grosso do Sul (2011)



■ Não Atendeu a Expectativa
 ■ Precisa Melhorar
 ■ Satisfatório
 ■ Atendeu a Expectativa
 ■ Superou a Expectativa

Fonte: SENASP/MJ

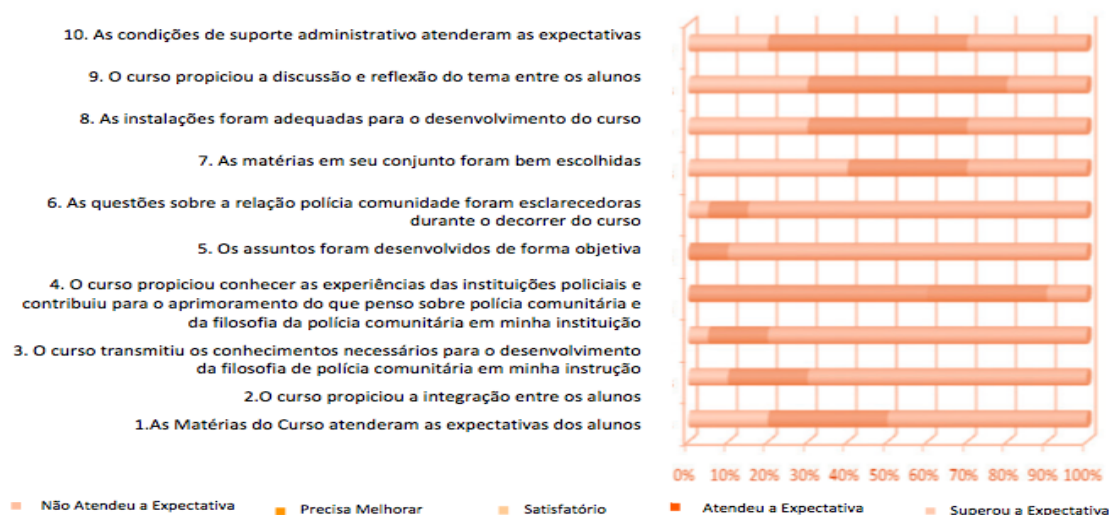
O curso de gestor de Polícia Comunitária no Mato Grosso do Sul foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram: as matérias do curso atenderam as expectativas dos alunos e o curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária e as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso.

2.1.7. Pará

Os cursos de operador e o curso de gestor de Polícia Comunitária no Pará foram majoritariamente bem avaliados. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva e o curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instituição. Os itens

pior avaliados foram o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária e as matérias em seu conjunto foram bem escolhidas.

Gráfico 9 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – Pará (2011)

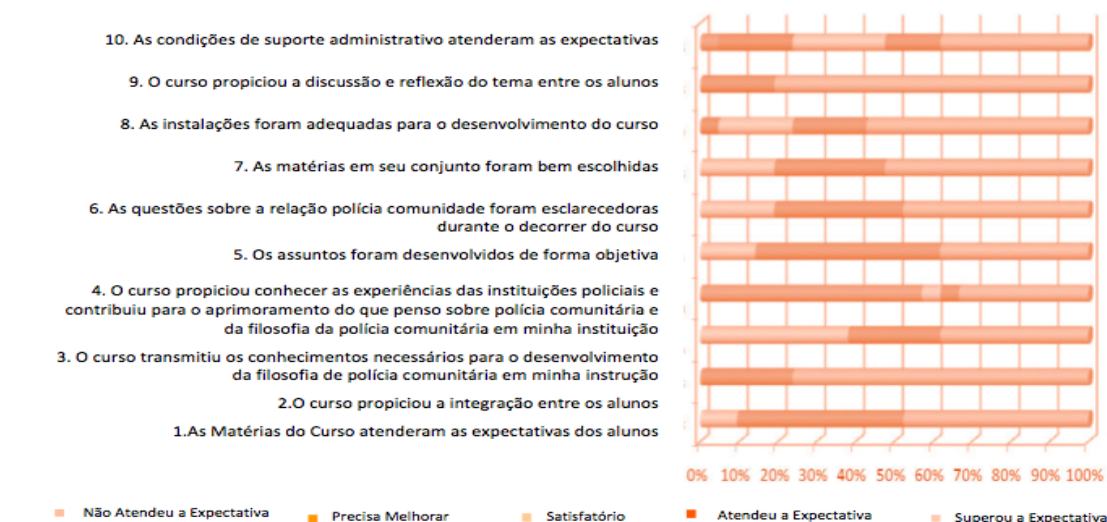


Fonte: SENASP/MJ

2.1.8. Rio Grande do Sul

O curso de gestor de Polícia Comunitária do Rio Grande do Sul foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 9 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a reflexão e discussão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo atenderam as expectativas e o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Gráfico 10 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – Rio Grande do Sul (2011)

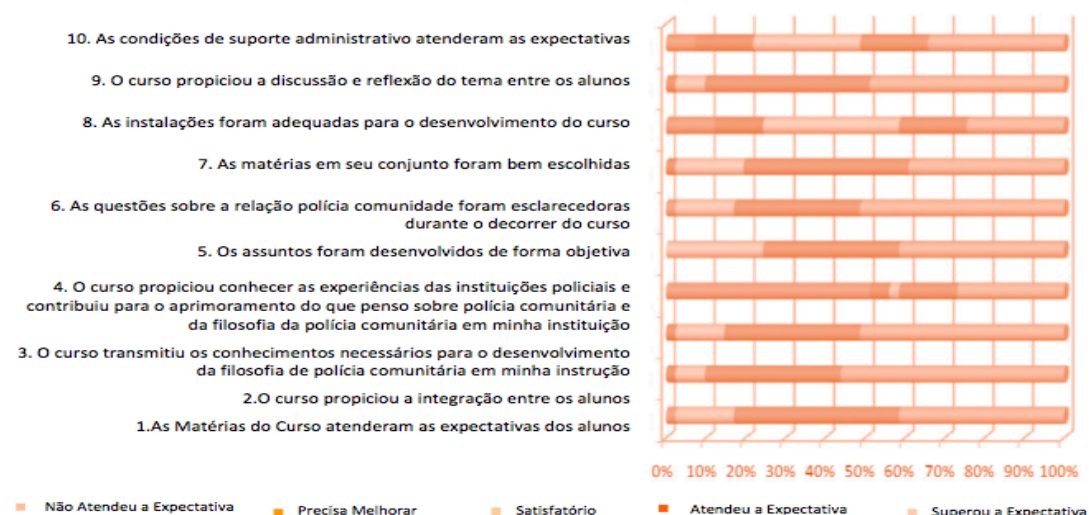


Fonte: SENASP/MJ

2.1.9. São Paulo

O curso de operador de Polícia Comunitária em São Paulo foi majoritariamente bem avaliado. Dos 10 itens avaliados, 8 tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e o curso propiciou a reflexão e discussão do tema entre os alunos. Os itens pior avaliados foram: as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Gráfico 11 - Resultado da Avaliação do Curso de Operador de Polícia Comunitária – São Paulo (2011)



Fonte: SENASP/MJ

Gráfico 12 - Resultado da Avaliação do Curso de Gestor de Polícia Comunitária – São Paulo (2011)



Fonte: SENASP/MJ

O curso de gestor de Polícia Comunitária em São Paulo foi majoritariamente bem avaliado. Todos os itens avaliados tiveram maior volume de respostas concentrados nas categorias atendeu a expectativa e superou as expectativas. Os itens melhor avaliados foram o curso propiciou a integração entre os alunos e as questões sobre relação polícia e comunidade foram esclarecedoras durante o transcorrer do curso. Os itens pior avaliados foram: as condições de suporte administrativo

atenderam as expectativas, as instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso e o curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária.

Apresentamos a seguir uma particularidade do caso de São Paulo, onde encontramos também uma série de avaliações de cursos de multiplicador de Polícia Comunitária. A série construída a partir das médias das avaliações dos 4 anos analisados evidencia que a avaliação do curso vem caindo a cada ano, estando inclusive abaixo da categoria atendeu a expectativa no ano de 2011.

Tabela 3 - Resultado da Avaliação do Curso de Multiplicador de Polícia Comunitária – São Paulo (2008 a 2011)

| Itens Avaliados - Cursos Multiplicador | Nota Média* | | | |
|---|-------------|------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| 1. As Matérias do Curso atenderam as expectativas dos alunos | 4,2 | 4,1 | 3,9 | 4,0 |
| 2. O curso propiciou a integração entre os alunos | 4,6 | 4,7 | 4,4 | 4,7 |
| 3. O curso transmitiu os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária em minha instrução | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 4,2 |
| 4. O curso propiciou conhecer as experiências das instituições policiais e contribuiu para o aprimoramento do que penso sobre polícia comunitária | 2,9 | 1,4 | 2,5 | 2,6 |
| 5. Os assuntos foram desenvolvidos de forma objetiva | 4,4 | 3,8 | 3,9 | 3,6 |
| 6. As questões sobre a relação polícia - comunidade foram esclarecidas durante o transcorrer do curso | 4,2 | 4,1 | 4,3 | 4,2 |
| 7. As matérias em seu conjunto foram bem escolhidas | 4,5 | 3,9 | 3,8 | 3,9 |
| 8. As instalações foram adequadas para o desenvolvimento do curso | 4,2 | 4,4 | 4,5 | 3,2 |
| 9. O curso propiciou a discussão e reflexão do tema entre os alunos | 4,8 | 4,6 | 4,2 | 4,3 |
| 10. As condições de suporte administrativo atenderam as expectativas | 4,2 | 4,5 | 4,6 | 3,6 |
| Média Geral | 4,2 | 4,0 | 4,0 | 3,8 |

Fonte: SENASP/MJ

* Média tendo como parâmetro: 1- Não atendeu a expectativa, 2 - Precisa melhorar, 3 - Satisfatório, 4 - Atendeu a expectativa e 5 - Superou a expectativa.

2.2. PERFIL DOS ENTREVISTADOS NA PESQUISA

2.2.1. Idade

Grande parte dos entrevistados tem entre 30 e 40 anos (46%). O conjunto de pessoas com mais de 40 anos compreende 40% dos entrevistados e os 14% restantes têm menos de 30 anos. Levando em conta o perfil etário dos profissionais dos órgãos estaduais de segurança pública¹⁹ verificamos que o perfil daqueles que entrevistamos é comparativamente mais velho que o perfil etário dos policiais militares e parecido ao perfil dos policiais civis.

2.2.2. Sexo

Dentre as 198 pessoas entrevistadas, 78% são do sexo masculino e 22% do sexo feminino. Este resultado é bastante próximo ao perfil de gênero das organizações estaduais de segurança pública no Brasil, onde 86% do efetivo das polícias militares

¹⁹ PM: até 30 (25%) / 30 a 40 (45%) / acima 40 (30%) - PC: até 30 (15%) / 30 a 40 (41%) / acima 40 (44%) Fonte: SENASP/MJ(2007)

são do gênero masculino e 74% do efetivo das polícias civis são do gênero masculino. Encontramos uma participação maior de homens no Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso e uma participação equânime de homens e mulheres no Distrito Federal.

2.2.3. Patente

Entre os policiais militares entrevistados, predominaram os capitães, tenentes e sargentos e, entre os policiais civis, predominou os agentes de polícia. Do total de 149 policiais militares entrevistados, encontramos apenas 2 coronéis e 3 tenentes coronéis. Entre os 19 policiais civis entrevistados, encontramos 5 delegados.

2.2.4. Local de Atuação Profissional

Um fenômeno importante de ser afirmado quando avaliamos o local de atuação dos profissionais entrevistados é que tivemos como referência basicamente os profissionais que atuam nas cidades grandes, principalmente as capitais das Unidades da federação entrevistadas. Isto pode trazer impactos profundos nas análises realizadas.

2.2.5. Ano de Realização do Curso de Polícia Comunitária

A maior parte dos entrevistados realizou o curso de Polícia Comunitária em 2011, cerca de 30% dos entrevistados. Tivemos ainda um volume significativo de profissionais que realizou o curso entre 2008 e 2010, totalizando metade dos profissionais entrevistados.

2.2.6. Modalidade do Curso de Polícia Comunitária Realizado

Metade dos profissionais entrevistados fizeram cursos de multiplicador (52%). Outro grupo significativo fez o curso de promotor de Polícia Comunitária (35%) e um pequeno grupo fez o curso de gestor e operador (14%). Vale salientar, portanto, que em nossas entrevistas predominou a opinião de multiplicadores e promotores e não dos gestores e operadores, que são quem executa as ações na prática.

Modalidade do Curso de Polícia Comunitária realizado pelos Entrevistados

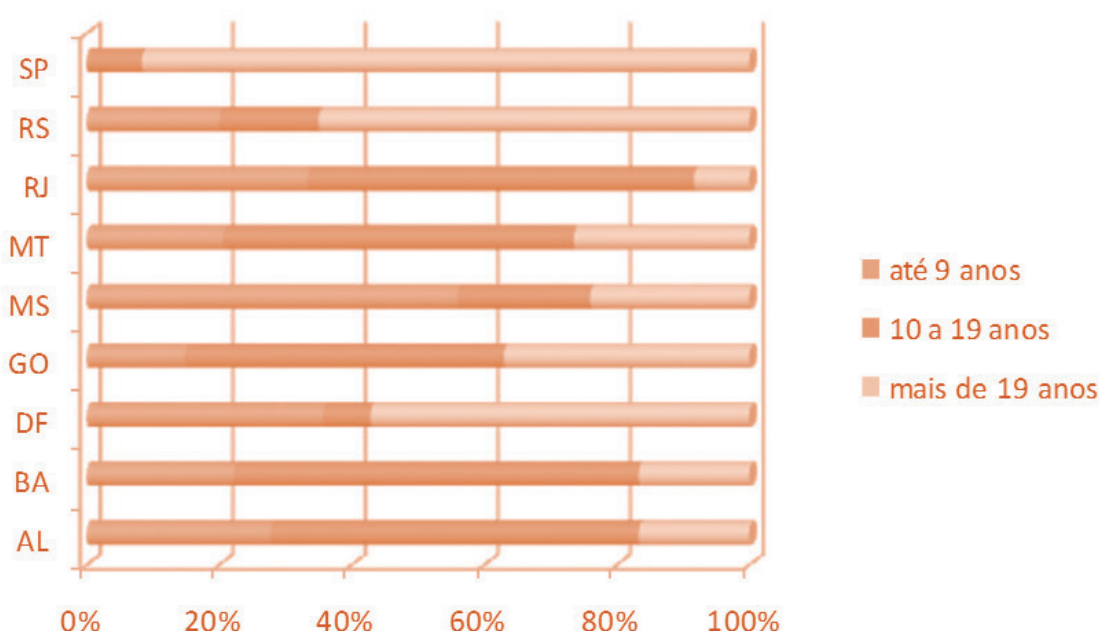
| UF | Número de Alunos por Curso | | | |
|--------------|----------------------------|---------------|-----------|------------|
| | Gestor e operador | Multiplicador | Promotor | Total |
| AL | 0 | 12 | 9 | 21 |
| BA | 1 | 11 | 8 | 20 |
| DF | 1 | 5 | 8 | 14 |
| GO | 1 | 12 | 13 | 26 |
| MS | 6 | 10 | 122 | 28 |
| MT | 15 | 18 | 12 | 45 |
| RJ | 0 | 8 | 2 | 10 |
| RS | 3 | 17 | 5 | 25 |
| SP | 1 | 11 | 0 | 12 |
| Total | 28 | 104 | 69 | 201 |

2.2.7. Tempo de Experiência Profissional

Cerca de 8% dos entrevistados afirmaram que não tinham nenhuma experiência profissional com segurança pública quando fizeram o curso de polícia comunitária. Dentre os que tinham experiência profissional ao fazer o curso de polícia comunitária, 37% tinham até 9 anos de experiência, 34% tinham entre 10 e 19 anos de experiência e 21% possuíam mais de 19 anos de experiência profissional. Esta análise nos mostra uma concentração da realização de cursos de polícia comunitária entre os profissionais mais novos.

Quando questionados a respeito do tempo de experiência profissional no momento da realização da entrevista, verificamos que lidamos principalmente com profissionais com experiência profissional média (38%), entre 10 e 19 anos, e com profissionais com bastante experiência profissional (35%), acima de 19 anos. Ao compararmos com o perfil de experiência dos profissionais dos órgãos estaduais de segurança pública²⁰ identificamos que nossos entrevistados foram pessoas mais experientes.

Gráfico 13 - Tempo de Experiência Profissional dos Entrevistados Atualmente Segundo Unidade da Federação (2012)



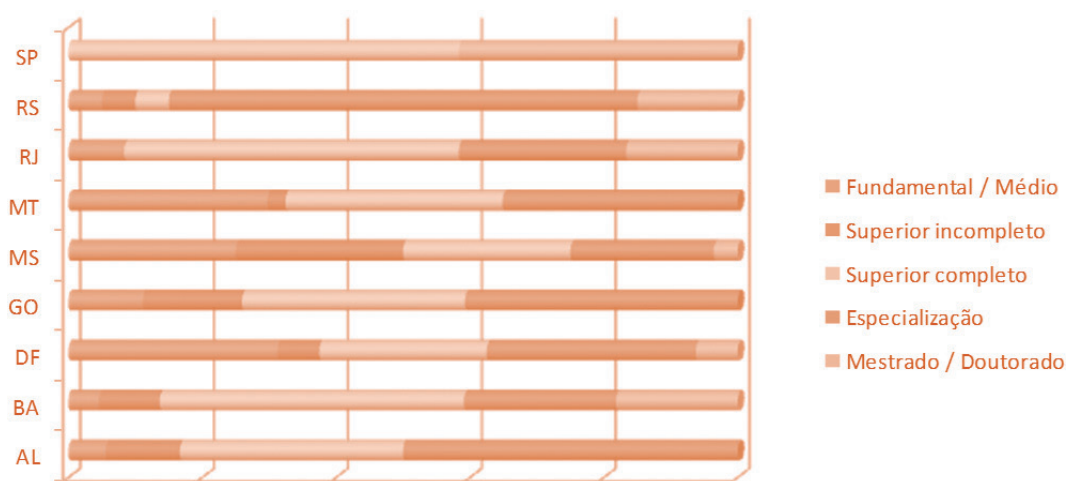
Fonte: SENASP/MJ

2.2.8. Grau de Instrução

Apenas 16% dos entrevistados possuíam nível educacional inferior ao curso superior incompleto, evidenciando que nossas entrevistas tiveram acesso a uma visão da realidade bastante específica em relação à atuação dos órgãos de segurança pública. Vale salientar que apenas 30% dos policiais militares no Brasil tem grau de instrução com superior incompleto para cima e apenas 40% dos policiais civis no Brasil tem grau de instrução com superior incompleto para cima.

²⁰ PM: até 9 (37%) / 10 a 19 (45%) / acima 19 (18%) - PC: até 9 (33%) / 10 a 19 (41%) / acima 19 (26%) Fonte: SENASP/MJ(2007)

Gráfico 14 - Perfil Educacional dos Entrevistados Segundo Unidade da Federação (2012)

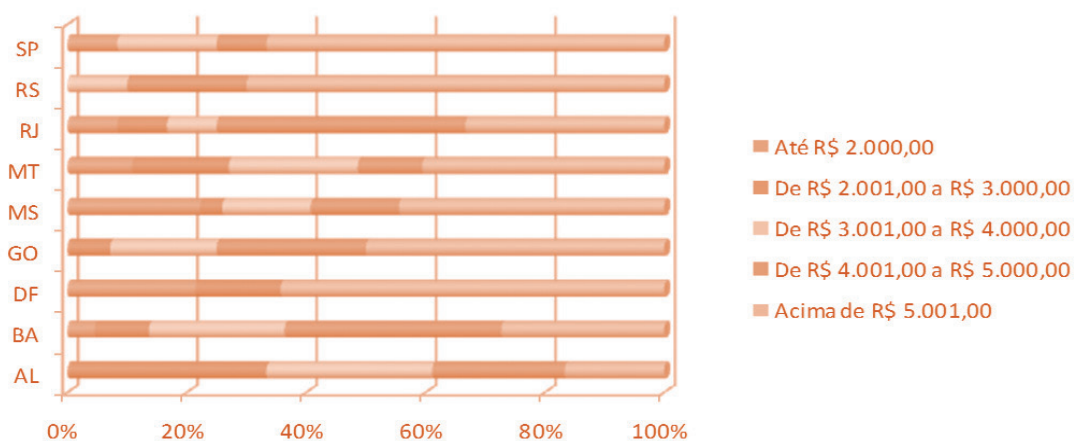


Fonte: SENASP/MJ

2.2.9. Renda

O perfil da renda dos entrevistados mostrou ser bastante elevado, destoando da renda dos profissionais de segurança pública de modo geral. Encontramos 64% dos entrevistados recebendo acima de R\$ 4.000, enquanto entre os policiais militares no Brasil este percentual é de 17% e entre os policiais civis no Brasil este percentual é de 27%.

Gráfico 15 - Perfil da Renda dos Entrevistados Segundo Unidade da Federação (2012)

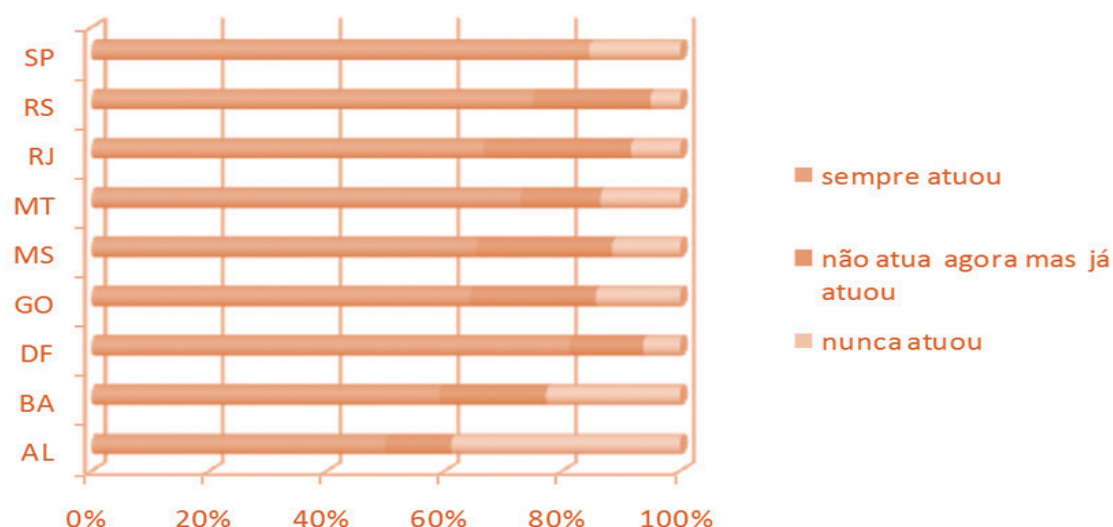


Fonte: SENASP/MJ

2.2.10. Tempo de Atuação na Polícia Comunitária

Grande parte dos entrevistados sempre atuou na polícia comunitária (69%). No entanto, cabe salientar que 14% dos entrevistados afirmaram que nunca atuaram efetivamente na área de polícia comunitária.

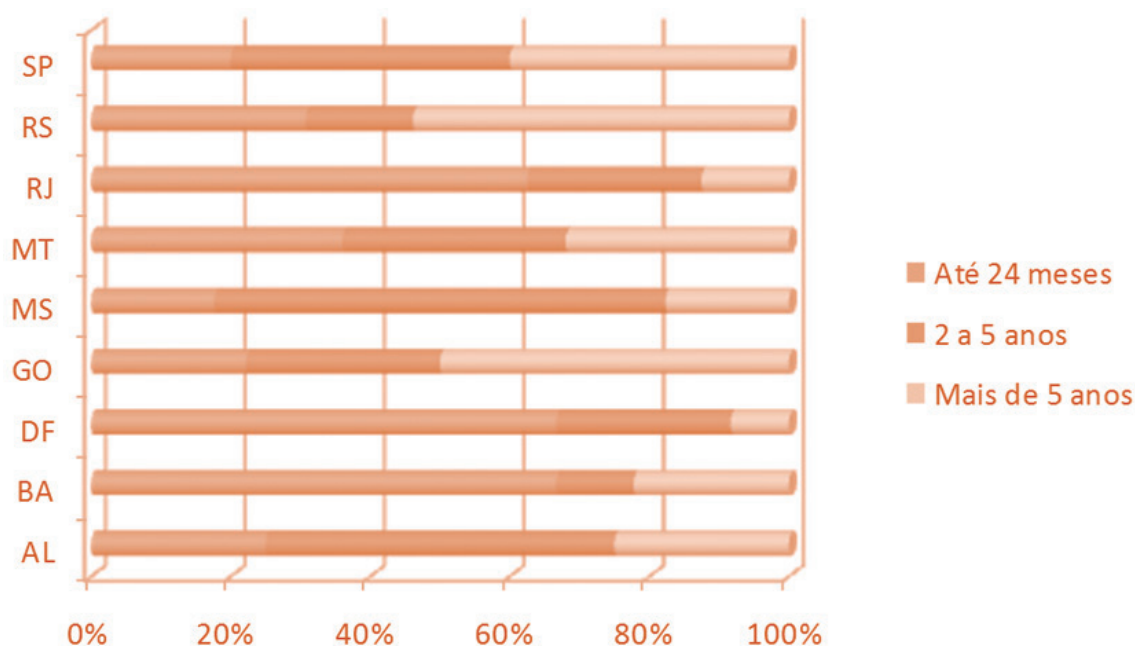
Gráfico 16 - Atuação dos entrevistados na polícia comunitária



Fonte: SENASP/MJ

Dentre aqueles que atuam na polícia comunitária, a maior parte (36%) afirmou que atua há pouco tempo, menos de 2 anos. Outros 33% afirmaram que atuam na polícia comunitária entre 2 e 5 anos e os 31% restantes afirmaram que atuam na polícia comunitária a mais de 5 anos.

Gráfico 17 - Tempo de Atuação dos Entrevistados na Polícia Comunitária Segundo Unidade da Federação (2012)



Fonte: SENASP/MJ

2.2.11. Jornada de Trabalho na Polícia Comunitária

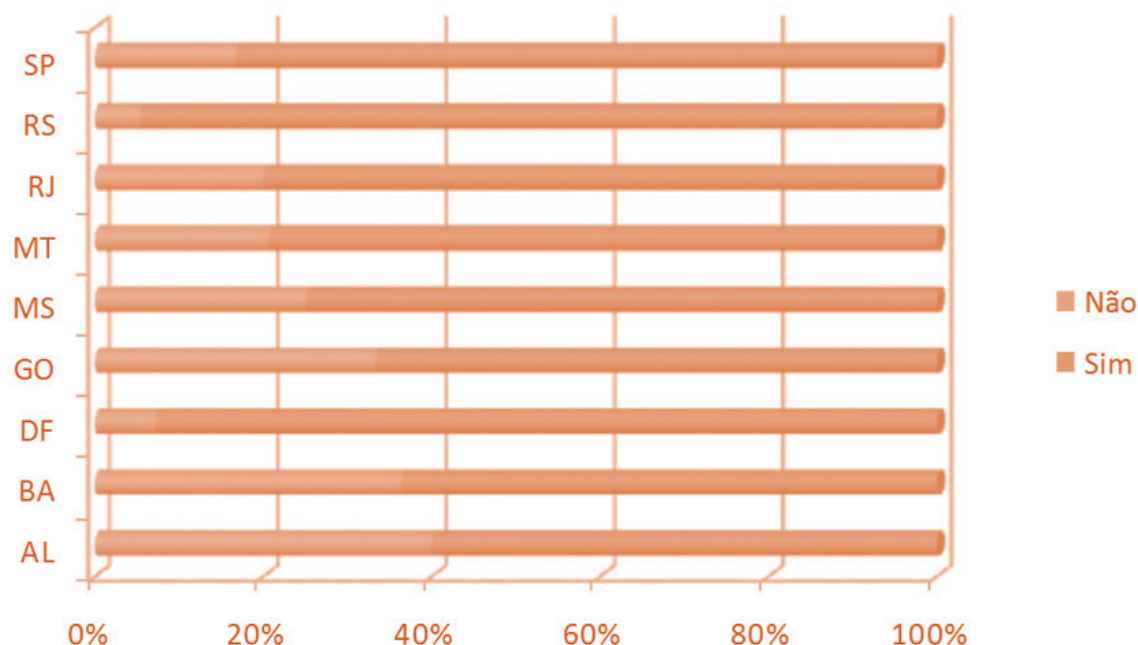
Quando questionados a respeito da jornada de trabalho na área de polícia comunitária, cerca de 20% afirmaram que atuam em tempo integral na polícia comunitária, evidenciando a adoção desta estratégia de policiamento como uma filosofia. Dentre

aqueles que especificaram a quantidade de horas trabalhadas, tivemos 26% afirmando que atuam até 10 horas por semana, 20% afirmando que atuam entre 12 e 30 horas por semana, 24% afirmando que atuam 40 horas por semana e 10% afirmando que atuam entre 41 e 80 horas por semana.

2.2.12. Exclusividade de Atuação na Polícia Comunitária

Identificamos de forma generalizada que a atuação exclusiva em policiamento comunitário é algo praticamente inexistente. Do total de profissionais entrevistados, 76% afirmaram que realizam outras atividades fora do policiamento comunitário. Alagoas e Bahia se destacaram por ter os maiores percentuais de policiais dedicados exclusivamente a polícia comunitária e Distrito Federal e Rio Grande do Sul se destacaram por ter os menores percentuais de profissionais dedicados exclusivamente a polícia comunitária.

Gráfico 18 - Exclusividade da Atuação dos Entrevistados em Atividade de Polícia Comunitária segundo Unidade da Federação (2012)



Fonte: SENASP/MJ

2.3. POLÍCIA COMUNITÁRIA: FILOSOFIA E PRÁTICAS DO POLICIAMENTO

Podemos discernir alguns elementos fundamentais do processo de disseminação de uma filosofia de polícia comunitária e de efetivação de práticas de policiamento comunitário.

2.3.1. A filosofia da polícia comunitária

Na percepção dos agentes sociais envolvidos, há uma diferença entre polícia comunitária, definida como uma filosofia, e o policiamento comunitário, o conjunto de atividades para efetivar os valores da polícia comunitária, diversos do policiamento convencional:

Esta questão de policiamento comunitário, eu acho que é uma filosofia que veio realmente para modificar conforme a polícia trabalha atualmente; eu acho que é uma nova dinâmica, uma nova cara que a polícia está recebendo, principalmente com relação à comunidade (Grupo focal Alagoas).

Essa política de valorização do policial em termo profissional e estrutural, em termo psicológico, de instrução, de estar sempre renovando os conhecimentos, tem tudo a ver com a filosofia dos princípios básicos de implementação de uma base de polícia comunitária. Porque o policial comunitário, ele é um policial legal (Grupo Focal Bahia).

Nos tínhamos uma definição do projeto, mas quando veio em nível nacional, com a SENASP, até que enfim tem uma visão prática da filosofia. Quando a SENASP abraça a polícia comunitária como filosofia e estratégia organizacional, isso dá uma credibilidade e uma força maior à filosofia (Grupo Focal Bahia).

Policiamento comunitário é a ação de você exercer a filosofia de polícia comunitária! Quem faz policiamento comunitário são os profissionais de segurança pública. Polícia comunitária tem a responsabilidade de toda a sociedade, que é o artigo 144: responsabilidade de todos (Grupo focal Mato Grosso do Sul).

E o que nós trouxemos é isso: essa filosofia de policiamento de proximidade porque essa questão, “a polícia comunitária, a polícia comunitária”, toda polícia na sua essência é comunitária porque ela é voltada a atender os interesses da comunidade. O que essa filosofia de policiamento comunitário buscado lá no Japão traz é novos parâmetros pra que a gente possa trabalhar uma aproximação com a comunidade (Grupo focal Rio Grande do Sul).

Dentre os itens desta filosofia, emerge a resolução de conflitos como uma tática, ainda pouco presente em outras modalidades de policiamento:

Essa ferramenta que é filosofia de polícia comunitária me permitiu ampliar os horizontes para resolução de conflitos, na resolução de crimes. Que porventura isso se tornou, assim, uma bandeira dentro da instituição, porque são poucos os delegados que se arvoram nesse trabalho de aproximação da comunidade (Grupo Focal Mato Grosso).

E entender que a polícia comunitária, ou o policiamento comunitário, é uma questão de paixão, de dedicação, de quebra de paradigmas, de nova mentalidade, de um policial ser motivado a ser um pedagogo e ensinar cidadania. Não encarar o cidadão como um rival, mas como um parceiro. No cidadão, a polícia com confiança, como parceira. Isso só acontece despertando essa paixão do policial (Grupo focal da Bahia).

Ao que tudo parece, houve múltiplas experiências de policiamento comunitário anteriores aos cursos sobre o Sistema KOBAN no Brasil, muitas sem a denominação, outras malogradas. O importante é que se fizeram presentes elementos constitutivos da filosofia da polícia comunitária.

Não é uma coisa que não é nova, a questão de polícia comunitária. O Carlos Nazareth Cerqueira, na década de 1980, ele já falava; Nazareth Cerqueira foi um Coronel nosso da Polícia Militar do Rio de Janeiro; ele falava de polícia comunitária na década de 1980, início da década de 1980. O pessoal achava graça daquilo ali. Hoje olha só como está se falando em polícia comunitária no Brasil (Grupo focal Rio de Janeiro).

Há muitos anos, dentro do estado do Rio Grande do Sul, se enfrenta a realidade de forma diferente. Em cada uma das regiões do estado são transmitidos programas diferentes para localidades diversas. Os programas não são programas padrão. Cada local utiliza uma fórmula para desenvolver

um programa ou projeto na comunidade, que nada mais é, do que, planejar as ações. O que seria mais eficaz, nesse caso, é ouvir a própria comunidade e saber qual são as rotinas dela. Isso somaria aos mecanismos que nós temos, como boletins de ocorrências, matéria de trabalhos, cursos e comunicação de dados. Todos nós somos dignos de uma boa ideia do que é a polícia comunitária (Grupo Focal Rio Grande do Sul).

Também na Bahia já foram registradas experiências anteriores com elementos da filosofia da polícia comunitária:

A gente tinha isso em 1995 no PROPOCID: o manual fala em seis linhas gerais de ação: integração com a comunidade, reengenharia da unidade; você transforma a unidade do policial e também faz o desmembramento das suas partes que são as companhias e pelotões dos batalhões onde cada um vai ter a sua responsabilidade territorial e vai estar com sua base operacional lá dentro do território; a integração com a comunidade, nós temos o desenvolvimento contínuo, núcleo da memória, motivação, a gestão do compromisso (Grupo focal na Bahia).

2.3.2. As transformações na organização policial

Para efetivar o policiamento comunitário seriam necessárias várias transformações nas organizações policiais e em suas práticas. Em primeiro lugar, a integração dos serviços de segurança pública. Porém, apareceram nos relatos inúmeras dificuldades, seja por uma modificação parcial, seja pelo aparecimento de resistências à inovação. A hierarquia nas polícias militares ainda é muito rígida, com resistências em descentralizar o comando e delegar autoridade aos policiais menos graduados.

O tema da fragmentação dos trabalhos em segurança pública adquira outra possibilidade, a integração das organizações para realizar o policiamento comunitário, até mesmo contra a concepção de que se trataria apenas de uma dimensão da polícia militar:

Eu sou civil, o pessoal da militar tem uma experiência de rua muito grande, pois eles trabalham com isso, o pessoal da civil já e mais a parte investigativa, apesar de que um às vezes adentra na função do outro; então, no curso de policiamento comunitário a maior virtude é essa, de você unir forças e ver coronel discutindo um trabalho com um soldado de igual para igual, e claro que com respeito com ética com tudo, quebrar um pouco aquela questão hierárquica, um conjunto, uma equipe, a flexibilidade tem que ser maior (Grupo Focal Alagoas).

O que a gente sente falta hoje é trabalhar de forma mais articulada com as outras forças de segurança, porque a gente vê que hoje o policiamento comunitário é muito aliado à figura da polícia militar. E policiamento comunitário não é só isso. Deveria ter a articulação das outras forças (Grupo Focal Alagoas).

A novidade tem sido a incorporação das guardas municipais no policiamento comunitário, uma dimensão crescente, haja visto o aumento da criação dessas organizações de segurança pública em nível municipal:

Sou da guarda municipal do Rio de Janeiro, 19 anos de Guarda Municipal. Então era um grupamento que trabalhava com a filosofia de polícia comunitária, e nós chegamos a ter oito bases na cidade do Rio de Janeiro, cobrindo desde a ilha de Paquetá até o bairro de Sepetiba, ou seja, do extremo leste ao extremo oeste da cidade do Rio de Janeiro. (Grupo focal Rio de Janeiro)

2.3.3. Avaliar a capacitação de profissionais da área de segurança pública orientada pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária: a Educação para a Polícia Comunitária

Uma terceira dimensão diz respeito à especificidade da educação segundo a filosofia da polícia comunitária.

Na Academia de Polícia, não se ensinava essa filosofia de polícia comunitária. As polícias eram preparadas para a guerra. A gente fazia cursos para briga mesmo. Treinamento militar, mesmo, tipo exército. A polícia era treinada para a guerra. Hoje a polícia comunitária, o curso da polícia comunitária, ela visa mudar que o policial e o agente de polícia, o agente de segurança pública em si, não vou falar só de polícia. Ele é treinado para ser um policial pedagógico, um policial que tenha uma identidade. Onde a sociedade que precisar dele vai ter o telefone dele, vai poder contatá-lo, vai confiar nele (Grupo focal Mato Grosso).

Como efeito da difusão da filosofia de polícia comunitária, aparece uma comparação com o ensino tradicional, sendo o policial comunitário formado como um generalista, com treinamento complementar específico, enquanto que a formação convencional se orientava por outros valores:

O material que chegou da SENASP, o livro de polícia comunitária, traz conteúdos variados, direitos humanos, mediação de conflitos, gestão na segurança pública, algumas matérias dessas são matérias básicas na formação de polícia, seja civil ou militar, outras matérias são diferenciadas; então, a importância que damos a esses materiais e a diversidade de disciplina dentro do curso que foca várias áreas tanto para aquele indivíduo que vai agir como policial, como para o líder comunitário ter uma visão do que é polícia, do que é direitos humanos. A diversidade do material é muito importante (Grupo focal Alagoas)

Parece haver um efeito da filosofia e das práticas comunitárias na própria configuração das práticas de si dos policiais, reforçando sua configuração:

Por isso que tem aquele curso lá, que até acredito que a maioria aqui quer que seja o mais longo possível, 10, um ano, pra que aconteça a transição, aconteça o rito de passagem que a pessoa deixe de ser um cidadão civil e passe a ser um policial militar que mais adiante vai aplicar a lei, a regra, fora de preconceitos, porque senão acontecer isso as arbitrariedades que o tenente falou vão acontecer. Mas a gente nunca pode esquecer que o policial é humano, nunca deixou de sê-lo (Grupo focal no Rio Grande do Sul).

No caso da Polícia Civil, ressaltam a carência de formação em mediação de conflitos na Academia:

Pela forma de conversar com a comunidade, não existe treinamento na academia e nos bancos de informação pra se conversar, para se fazer a mediação de conflito, tudo o que a gente aprende é pegar a ocorrência e levar para delegacia (Grupo focal em Alagoas).

Repete-se essa lacuna nas Academias da Polícia Militar, embora com mudanças recentes:

Na minha formação de oficial, eu não tive policiamento comunitário, mas tive depois. Hoje, já tem. Então estamos chegando a um nível bom de informação na base, só que quem tem mais de 20 anos na polícia não viu o processo de polícia comunitária. Não estudou polícia comunitária, não sabe as teorias

que estão envolvidas, não sabe qual é a abrangência da polícia comunitária. Se eu chegar a um recém-formado e perguntar o que é polícia comunitária, ele vai saber o que é. Vai saber lhe dizer. Vai saber conversar sobre polícia comunitária (Grupo Focal na Bahia)

Outro elemento importante é uma nova experiência no Rio de Janeiro de seleção de professores para o ensino de polícia comunitária, em suas várias dimensões:

Esse sistema novo de banco de talentos, antes de você ir para sala de aula, você tem um curso de uma semana para adquirir e seguir a mesma linha, para que todos os professores saibam qual é a filosofia. “A filosofia é essa. Então vamos guiar e seguir um caminho”. Bem diferente do que antes. Os professores não se conheciam, não sabiam quem dava aula. Eu acho que é uma proposta que se vingar vai para um bom caminho (Grupo focal Rio de Janeiro).

2.3.4. A relação com a comunidade

Para efetivar o policiamento comunitário, é necessário organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade, sendo a atividade policial considerada como um serviço à disposição das comunidades:

Essa forma que se fala, de se vê o policial comunitário talvez a grande mudança, a grande vantagem do curso foi exatamente essa, porque como nós fazíamos o policiamento comunitário há 15 anos, sempre existiu essa questão da proximidade, essa questão de tratar as pessoas como gostariam de ser tratadas, buscar essa aproximação da comunidade. Antigamente, o que nós teríamos que fazer? A Brigada Militar que queria resolver o problema da comunidade, que buscava todos os problemas pra lidar, pra tentar resolver. Hoje não, hoje é através dessa filosofia de Polícia Comunitária que nos permite perceber que toda a comunidade tem que estar inserida nesse processo. E a Brigada Militar não vai resolver o problema sozinha, o problema da comunidade. Então precisa dizer que haja a participação de todos os órgãos comunitários.

Trata-se de aumentar a responsabilização das comunidades locais, seja mediante os Conselhos Comunitários de Segurança, existentes em algumas cidades e regiões, seja através da integração dos atores sociais envolvidos na construção da segurança, principalmente representantes das coletividades locais.

Acredito que o policiamento comunitário tem que ser feito por todos os policiais. Todo o policial de alguma forma eu entendo que ele deva ser comunitário em algum momento, até mesmo porque, em algum momento mesmo o policial comunitário vai ter que agir de uma forma repressiva, ou de uma forma preventiva. Quando eu entendo que todo o policial tem que ser treinado pra ser comunitário, aquele policial ele tem que estar preparado para atuar comunitariamente, ou seja, enxergar um segmento comunitário e atender ele de uma forma comunitária. O policiamento comunitário vai ser uma coisa cultural, não vai ser uma coisa pessoal do bairro, vai ser uma coisa da instituição. Então tem que mudar culturalmente(Grupo focal Rio Grande do Sul).

A organização de Conselhos Comunitários de Segurança está presente em vários Estados – como São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia – demonstrando a relação entre os serviços policiais e as populações:

Então, se reuniram aproximadamente 40 conselhos e nasceu a Central dos Conselhos que reúne alguns conselhos que, inclusive, têm a dinâmica do

trabalho social. Porque existem os conselhos comunitários de segurança pública. Então se tornou Conselho Comunitário de Segurança Pública e Social. Ou seja, hoje nós entendemos que o trabalho comunitário, ele passa a ser um instrumento de aliança entre a Polícia Civil e a Polícia Militar. Mas acreditamos que o trabalho que a Polícia Militar hoje perpassa junto com os Conselhos, ele tem sido, assim, muito proveitoso e um reformulador de ideias e até mesmo de ânimo para a gente(Grupo focal da Bahia).

Em vários Estados, a localização pode ocorrer tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais, guardadas as especificidades:

Fiz o curso de multiplicadores em 2010 e também fiz um em 2003; além do curso de multiplicador, fiz também, entrando nessa área específica, montando o policiamento de quarteirão na cidade e também o policiamento comunitário rural que pega a área do interior do município (Grupo focal no Rio Grande do Sul).

Há experiências de policiamento orientado para a solução de problemas:

É um efeito impressionante de multiplicação essa ideia de que a polícia esta ativa, de que está preocupada, está voltada para o bairro, está interessada nos problemas do bairro; sabe, assim isso tem surtido de imediato, a curto prazo e médio prazo, resultados muito positivos em termos de redução de criminalidade. Não ainda de solução dos problemas, mas já há uma sensação inicial é que há uma nova proposta e que essa nova proposta ela é muito comprometida com a comunidade. Isso faz com que as pessoas se sintam mais participativas e em razão disso o crime acaba retraindo. O desinteresse natural do Estado não existe mais. Quando tu mostras interesse, mostras a possibilidade de intervenção e nessa possibilidade o criminoso se sente um pouco enfraquecido, bastante enfraquecido (Grupo focal do Rio Grande do Sul).

Houve uma experiência na Brigada Militar, o PROERD – Programa de Erradicação das Drogas, também repetido em outras unidades da Federação, o qual contém elementos de polícia comunitária:

Eu vejo com muito otimismo, por que eu também faço parte do PROERD, um programa que começou lá em 98, a “tranco e barrancos” e sem efetivo, sem ninguém. O projeto dá resultados e 93% das crianças do PROERD jamais se envolveram com qualquer tipo de ocorrência policial, nunca se envolveram com o tráfico. É bacana o PROERD, esta sendo um programa sensacional e agora esta sendo reconhecido e efetivado pela policia comunitária. Depende de nós querermos buscar esse tipo de objetivo junto com a sociedade e junto com o governo, para mostrar para eles como nós mostramos com o Proerd, que esse modelo de serviço comunitário que vai se implantar nesse estado (Grupo Focal Rio Grande do Sul).

A perspectiva que se define é a interação entre vários atores sociais para efetivar o policiamento comunitário:

Mas se nós pensarmos na filosofia do policiamento comunitário, do programa do policiamento comunitário, ele tem vários atores que são atores protagonistas, porque não há um mais do que o outro, dentro dessa filosofia. Podemos pensar aí, a Polícia Civil, a Polícia Militar, os próprios conselhos. Se não há um vício de origem na formulação de origem deste programa, o curso já deveria contemplar a interlocução entre esses atores (Grupo focal da Bahia).

O que é essa reunião mensal comunitária de segurança? Nós tínhamos que buscar uma solução para mobilizar os cidadãos, a comunidade local. Para os problemas de segurança pública, nós devemos bater nesta tecla que a

segurança pública é dever do Estado, mas direito e responsabilidade de todos; e quando fala em direito é inclusive um direito até do próprio policial, ele está de folga, pois ele merece um serviço de segurança pública, ou bombeiro ou policial civil, de qualidade. Bom, enfim, a ideia da reunião mensal comunitária de segurança é que todas as forças vivas atuantes daquela comunidade possam se reunir para discutir problemas de segurança pública (Grupo Focal em Goiás).

3. CULTURA POLICIAL E REPRESENTAÇÕES SOBRE POLÍCIA COMUNITÁRIA

A análise dos diferentes discursos emitidos nas entrevistas, discussões em grupo focal e visitas a bases policiais nos nove Estados contemplados pela pesquisa representou um grande desafio diante da pluralidade de questões e problemáticas que emergem da fala dos profissionais de segurança pública que participaram da etapa qualitativa do projeto. Embora tenham sido encontradas, com bastante frequência, regularidades nas interpretações sobre o conceito e a prática de polícia comunitária, é difícil relacionar essas interpretações a uma instituição em particular (Polícia Militar, Polícia Civil, por exemplo) ou a um Estado no qual foi feita a coleta de dados em campo. Não se pretende, portanto, discutir a ideia de polícia comunitária atrelada a uma corporação ou a uma localidade específica, especialmente porque não se trata de uma abordagem de pesquisa que se pretende **representativa**, quer da Polícia Militar, quer das instituições de Goiás, do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro ou outro Estado. No limite, essas falas indicam tendências, um conjunto de ideias e representações que, dentro de algumas perspectivas, são compartilhadas e podem assim ser comparadas.

Nesse sentido, é importante enfatizar que, dentro dos limites que a abordagem de pesquisa adotada permite, **não é possível** afirmar que esse conjunto de ideias corresponde à realidade do pensamento dos profissionais de segurança pública no Brasil. No máximo, exprimem certas interpretações em comum aos profissionais que tiveram alguma formação ou capacitação em policiamento comunitário, atuando ou não em suas localidades com ações entendidas como de polícia comunitária. Embora o discurso da polícia militar tenha prevalecido no desenho da pesquisa, o que o uni é a experiência de terem participado de cursos e treinamentos nos quais um conteúdo teórico (e algumas vezes prático) tem sido disseminado e apreendido das mais variadas formas. É justamente sobre a apreensão desse conteúdo e as interpretações que ele possibilita, a partir de elementos teóricos e experiências de colocá-los em prática, que esta análise se debruça.

3.1. CULTURA POLICIAL E MUDANÇA DE PARADIGMA

A primeira questão a chamar a atenção é a percepção, em praticamente todos os Estados visitados, de que a introdução da filosofia de polícia comunitária nos cursos de formação básica, estágios de aperfeiçoamento e cursos de especialização (nomeadamente os de Promotor, Multiplicador, Gestor e Operador), bem como ações concretas nas atividades de polícia, trouxe uma enorme mudança tanto na visão do que é a polícia e quais são suas atribuições, como nos **modos** de fazê-lo. Essa mudança é

percebida de forma tão impactante que muitos profissionais se referem a ela como uma “mudança de paradigma”.

Essa transformação é evidenciada, sobretudo, nos discursos e, ainda que de formas limitadas, nas práticas de policiamento, podendo ser percebida nas referências a um passado comum da polícia, nomeadamente a militar. O passado comum a que muitos participantes se referem remete a um modelo de polícia extremamente militarizado, com formação e treinamento em práticas muito próximas ou idênticas às do Exército brasileiro, caracterizada pelo aquartelamento do efetivo, treinamento em técnicas de combate e guerrilha, ações estratégicas pautadas por táticas de guerra, voltadas para um inimigo interno, o “crime” ou a “criminalidade”, o “bandido”.

As polícias eram preparadas para a guerra. A gente fazia cursos para briga mesmo. Treinamento militar, mesmo, tipo exército. A polícia era treinada para a guerra. (...) eu fui doutrinado que tinha que ser um guerreiro, que tinha que vir para a rua e combater o crime. O negócio é que combatente só sabe combater! (Grupo focal com Policiais Militares, MS).

Sem contar a polícia da época, hoje a gente reclama, mas na época totalmente desestruturada, até a formação era dos policiais a formação era praticamente do exército militar. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Em algumas falas, esse passado comum é associado à ditadura militar (1964-1985), período da história brasileira ao qual se atribui a origem desse modelo de polícia voltado para a guerra. Alguns comandantes e oficiais superiores mais velhos evidenciaram essa visão utilizando exemplos da sua própria formação, explicitando a diferença em relação aos cursos da sua época e os de hoje, cuja orientação é considerada bastante diversa.

Não sei se seria uma dicotomia, mas tem que ... mexe um pouco com a mente de alguns policiais mais antigos, que vieram da época da ditadura ou às vezes não passou pela ditadura, mas pegou resquícios dela (...) (Entrevista com policial militar, GO).

É interessante salientar que muitos participantes indicaram a prevalência desse modelo de polícia militarizado - associado à violência e à arbitrariedade e voltado para os interesses do Estado - não apenas nas expectativas e concepções de profissionais “mais antigos”, mas também em jovens ingressantes nas forças policiais. Nesse sentido, argumentam que não se trata de uma visão exclusiva à corporação, mas uma concepção disseminada na sociedade, da qual toda polícia faz parte.

Hoje em dia você pergunta pra muitas pessoas, por que você quer ser policial? E ele diz que quer ser por que ele quer ter uma arma, por que ele quer prender o povo, por que ele quer dar tapa na cara do povo. (Grupo focal com policiais militares, AL).

Tais visões são atribuídas à disseminação de uma imagem do policial militar bastante característica, associada a figuras emblemáticas como o personagem de **blockbusters** norte-americanos Rambo, que reforçam a percepção da atividade de polícia como uma atividade de combate, de guerra, individualizada na figura de um herói.

(...) então assim não é falha no curso de formação é aquela questão de cultura que tem né, aquela motivação que o policial acha que vai entrar na polícia vai colocar uma farda uma arma e vai virar Rambo (Grupo focal com policiais militares, MS).

(...) o policial normalmente, sobretudo no início da carreira, ele acredita que ele é autossuficiente, ele se sente mesmo um super-herói, igual o de filme, um robocop. (Grupo focal com policiais militares, GO).

Esse modelo teria contribuído, por um lado, para que se criasse enorme distanciamento entre o efetivo da polícia e a população (marcada pela distinção entre os estatutos de “militar” e de “civil”) e, por outro, para que as formas de atuação típicas da polícia se pautassem por ações enérgicas, coercitivas e violentas. O distanciamento estabelecido pela condição de militar em oposição à de civil proibia qualquer forma de relacionamento com o cidadão comum, denominado “paisano” no jargão da polícia militar. Nessa ótica, qualquer forma de aproximação era considerada irregular e passível de punição.

Eu sou do tempo, nós somos do tempo, em que nós éramos proibidos de conversar em horário de serviço, estava no nosso regulamento, eu inclusive já fui advertido, por que acidentalmente estava conversando com o cidadão e o comandante passou... e no meu quartel aconteceu de gente ficar detido no final de semana, não pode sair, preso dentro do quartel, por quê? Porque estava conversando. Fato real, documentado, punido em ficha, tá na anotação dele pra sempre lá. (Grupo focal com policiais militares, GO).

A filosofia militar de distância né, de quartel, (...) o policial militar era punido inclusive se falasse com alguém na rua, vocês sabem disso. Eu vivi essa realidade no interior há uns anos atrás que era isso. Policial militar tinha que andar com a mão pra trás e não podia falar com ninguém. Se ele fosse encontrado por um superior, passasse na rua e estava um policial militar conversando com alguém ele era punido por isso. (Grupo focal com policiais civis, RS).

A desconfiança em relação ao cidadão comum fundamentava-se na ideia de que as atribuições de polícia, e o treinamento específico a que a corporação era submetida, a tornavam não apenas a instituição detentora legítima do exercício da violência, como também **especialista** em questões de segurança pública, não se admitindo a hipótese de que a população civil pudesse ter contato com o espaço de domínio do militar (o quartel) ou interferir nas decisões de comando, interpretada como um desvio na atribuição de autoridade. Em outras palavras, a interdição da participação da população nas decisões de segurança pública era baseada na ideia de que o conhecimento era exclusivo das forças de segurança nos seus diversos níveis e corporações, e qualquer interferência era vista como “mandar” na autoridade no assunto.

“Hum...Conselho comunitário?! Esqueça isso! Isso não tem futuro não... Esse negócio de civil dentro do quartel não vai dar certo, não” (...) Como se dizia – “A polícia vai abrir os quartéis. Não! O civil não vai entrar aqui, não! Porque no dia que ele entrar aqui, ele vai correr! Porque aqui ele não entra.” (Grupo focal com policiais militares, BA).

(...) tem alguns comandantes que ainda resistem muito a isso porque eles acham que é uma interferência inadmissível que a comunidade interfira no planejamento de polícia. (...) O chavão “à paisana não mete a mão no policiamento e nem vem pro meu quartel” e o policiamento comunitário às vezes encontra resistência por causa disso. (Grupo focal com policiais multiplicadores, RS).

As atribuições de polícia nessa perspectiva estão muito claras: aplicar a lei, com uso da força quando necessário, realizar flagrantes, cumprir mandados de prisão, apreender armas, drogas, adolescentes infratores, trocar tiros com bandidos, participar de operações táticas e

especiais, fazer abordagens na rua, no caso da Polícia Militar e investigar e resolver crimes, no caso da Polícia Civil. Todas essas atividades, entendidas como fundamentais na repressão ao crime, são quantificáveis e passíveis de mensuração, comparação e avaliação, o que dá a dimensão do **trabalho de polícia**, trabalho esse pautado pela lógica da produtividade em números (de apreensões, prisões, flagrantes, etc.).

Essa lógica é até interessante. Porque, por exemplo, eles tentaram fazer um ranking nas (...) comunidades conforme o número de apreensões. (P: E quando tiver ausência de crime?). Quer dizer que você não está trabalhando. Se houver ausência de crime, você não está trabalhando. Então, por exemplo, quantos DVDs de tantos ambulantes eu apreendi no centro. É normal. (Grupo focal com Policiais Militares, RJ).

Essas características fazem parte de uma **cultura organizacional** que, na visão de muitos participantes, precisa ser mudada em favor de uma nova cultura, uma nova forma de pensar e fazer polícia. É nesse espaço crítico que se insere o discurso em favor da polícia comunitária, o qual aparece como alternativa a um modelo considerado ultrapassado. No caso de São Paulo, o esgotamento desse modelo foi atribuído à reação da opinião pública aos eventos amplamente divulgados pela mídia do massacre de detentos ocorrido no presídio do Carandiru, em 1992, e do episódio dramático de abordagem policial malsucedida ocorrido na Favela Naval, no município de Diadema, em 1997, que teriam “manchado a imagem da polícia” e levado a uma verdadeira crise institucional. Segundo os entrevistados em São Paulo, a Polícia Militar chegou a ser “ameaçada de extinção”, o que levou à necessidade de se repensar as estratégias e práticas utilizadas, abrindo espaço para a introdução da filosofia de polícia comunitária, cuja principal referência no Brasil eram as ações de polícia participativo-interativa no estado do Espírito Santo. A crítica ao modelo “tradicional” ou “antigo” é marcada por falas de forte rejeição a essa imagem da polícia associada à violência e à truculência. É nessa profunda repulsa que se situa a mudança de “paradigma”:

Então, uma coisa totalmente voltada para a violência. Até hoje o pessoal lembra, até hoje todo mundo lembra dessa polícia que era repressiva, que feria os Direitos Humanos na maioria das vezes, né?! (Grupo focal com Policiais Militares, MS).

Eles não estão capacitados para fazer nada. E só brutalidade, no que diz respeito a ir lá e valorizar o Auto de Resistência. Então, é esse paradigma que eu estou me referindo. Porque hoje é cômodo se valorizar isso. Uma polícia reativa, e não é nem uma polícia reativa, é uma polícia monstruosa. (Grupo focal com Policiais Militares, BA).

A defesa da filosofia de polícia comunitária, entretanto, não é de modo algum algo unânime. Pelo contrário, esse discurso aparece na fala dos entrevistados, que são profissionais com formação em polícia comunitária, mediado pela percepção de fortes resistências, tanto dentro das instituições de segurança pública, como das comunidades onde atuam. A resistência emerge justamente da prevalência da chamada **cultura organizacional**, cujo modelo de referência é militarizado, hierárquico, distanciando o profissional do civil. É possível perceber, entretanto, resistências originadas de percepções muito diferentes do que é a filosofia de polícia comunitária e o **fazer** policiamento comunitário. Os dados obtidos por meio da presente pesquisa, contudo, só permitem perceber as representações sobre polícia comunitária do ponto de vista dos profissionais que passaram por uma mudança de concepção através dos cursos de formação e

especialização, e não dos profissionais que não tiveram contato com esse conteúdo. Esse viés deve ser levado em consideração, uma vez que se trata de um **discurso do discurso**. Porém, é relevante que ele tenha emergido nas entrevistas e discussões em grupo focal, pois aponta para dificuldades, tanto no entendimento do que é a filosofia de polícia comunitária como na disseminação e aplicação de conceitos e práticas nas atividades de polícia atualmente, enfrentadas tanto pelos órgãos que estabelecem e coordenam os cursos de capacitação como pelos promotores e multiplicadores que atuam como instrutores em suas diversas corporações (Polícia Militar, Civil, Guarda Municipal, Bombeiros, áreas técnicas etc.).

3.2. REPRESENTAÇÕES SOBRE POLÍCIA COMUNITÁRIA

As representações sobre polícia comunitária discutidas nesta parte se referem, primeiramente, ao **discurso do discurso** acima referido, isto é, às referências a que os profissionais entrevistados fizeram das falas de resistência à filosofia que espelham entendimentos considerados preconceituosos e até mesmo pejorativos. Em seguida, serão trabalhadas as representações dos participantes da pesquisa acerca da filosofia de polícia comunitária propriamente dita.

Na visão dos entrevistados, o preconceito é fruto da incompreensão e da falta de clareza acerca do que é polícia comunitária e suas atribuições. Essas representações podem ser mais bem entendidas quando o modelo “tradicional” de polícia é tomado como referência. Embora sejam representações atribuídas a outro interlocutor, “que não entende o que é polícia comunitária”, não devem ser descartadas na medida em que elas fazem parte da experiência de profissionais que atuam como multiplicadores em suas instituições.

Essas representações fazem parte do discurso dos colegas que não exercem atividades de polícia comunitária, que não concordam com as ideias disseminadas nos cursos de formação e capacitação ou ainda, que encontram dificuldades na sua aplicação e evidenciam críticas à forma como vem sendo operacionalizada nas várias forças de segurança pública no Brasil. Também constituem visões críticas das primeiras iniciativas de se implantar a polícia comunitária nos Estados, tendo em conta que esse processo vem ocorrendo de forma gradual, pontuada por reveses, e de maneira nem sempre consensual, há pelo menos quinze anos.

A primeira ideia a ser destacada é a de que polícia comunitária “não é polícia”, pois as atividades desenvolvidas dentro dessa proposta não são reconhecidas como trabalho de polícia, quer por serem diferentes do modelo “tradicional”, quer por serem associadas a outras atribuições de poder público, como por exemplo, a assistência social.

(...) às vezes um policial nosso que trabalha no policiamento tradicional, ele cria um estigma da base que ele muitas vezes não quer apoiar, por que ele acha que a base não tá fazendo um trabalho de polícia, ela tá fazendo um trabalho de assistência social, ou burocrático, então às vezes ele não quer passar ali pra não dar apoio, pra não tomar parte naquele serviço. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

Segundo, destaca-se a ideia de que a polícia comunitária é outra polícia, um destacamento dentro da Polícia Militar especializado em algumas atividades não reconhecidas como atividades de “polícia tradicional” (abordar, prender, patrulhar, por exemplo).

Cabe enfatizar, em relação a essa ideia, a importância dada pelos entrevistados à diferença entre **polícia comunitária** e **policciamento comunitário**. Embora ambos os termos possam ser utilizados alternadamente para significar a mesma coisa, é interessante destacar que, em todos os Estados visitados, diversos entrevistados fizeram questão de frisar que polícia comunitária é uma **filosofia** que ultrapassa a instituição de polícia, pois é uma forma de atuação, “um método de trabalho” que não envolve apenas a polícia militar, mas todas as forças de segurança pública, o governo (em todas as suas esferas) e a sociedade em geral. Essa concepção aproxima-se do conceito teórico de filosofia de polícia comunitária, na medida em que outras instâncias são articuladas na atuação em segurança pública, de modo que as responsabilidades são distribuídas.

Já o **policciamento comunitário** é uma forma específica de se fazer polícia, dotado de especificidades que o diferenciam de outras modalidades de policiamento, denominadas “operacional”, “tático”, “tradicional”, entre outras acepções. Esse consenso, contudo, termina na diferença entre filosofia e prática, que serão retomadas mais adiante no texto.

Em relação à polícia comunitária ainda, vale ressaltar que, em todos os Estados visitados os participantes explicitaram que, depois de terem contato com o conteúdo teórico da filosofia nos cursos, perceberam que “já faziam polícia comunitária antes” ou “sempre se fez polícia comunitária no Brasil”. Essas práticas remetem experiências anteriores, como as rondas diurnas a pé em dupla, nos centros de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, onde esses policiais eram conhecidos como “Cosme e Damião” e “Pedro e Paulo”, em Porto Alegre, que foram deixadas de lado durante a ditadura militar.

É algo muito maior, é macro! Envolve tanto eu, profissional de segurança, quanto você, representante de uma instituição de ensino, representante da imprensa, é nós juntos! Agora, policiamento comunitário é a ação de você exercer a filosofia de polícia comunitária! Quem faz policiamento comunitário são os profissionais de segurança pública. Polícia comunitária, não. Polícia comunitária tem a responsabilidade de toda a sociedade, que é o artigo 144: responsabilidade de todos. (Entrevista com Policial Militar, MS).

A ideia de que ao fazer polícia comunitária, não se está fazendo trabalho de polícia tem a ver, em parte, com a maneira pela qual o conceito foi inicialmente percebido, nas primeiras experiências identificadas como polícia comunitária. Isso ficou bastante claro em São Paulo, onde a mudança de orientação dentro da Polícia Militar se deu a partir de uma crise institucional e foi imposta “de cima para baixo”. Essa mudança foi operada na troca de símbolos, distintivos e fardas, e na ênfase sobre uma postura fortemente voltada para a defesa dos direitos humanos do cidadão. Interpretada de forma radical, num primeiro momento, essa ideia foi veiculada de modo equivocado, gerando enorme preconceito, especialmente em relação ao tratamento dado ao infrator.

Tudo o que fazíamos era prender, passou a ser considerado algo errado. Como não podíamos mais prender, passamos a ver Polícia Comunitária e Direitos Humanos como proteger os bandidos. (Grupo focal com Policiais Militares, SP).

A percepção de que “direitos humanos é coisa para proteger bandido” apareceu em outros Estados e tem sido uma resistência recorrente nos cursos de formação e capacitação em polícia comunitária.

(...) alguns têm uma resistência muito grande especificamente na questão dos direitos humanos, “a não eu não concordo eu acho que não deveria existir” porque têm aquela visão arcaica de achar que a questão dos direitos humanos é proteger o bandido. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

As primeiras iniciativas de polícia comunitária, anteriores à introdução do modelo KOBAN, também levaram a distorções de entendimento, devido às estratégias inicialmente adotadas. Isso ficou claro especialmente no caso de São Paulo, onde num segundo momento da institucionalização da polícia comunitária, passou-se a operar apenas com bases fixas, mas ainda não existiam procedimentos estabelecidos para o trabalho cotidiano nessas bases. Como a guarnição não podia abandonar o posto e, por essa razão, ficava impedida de exercer sua primeira função de polícia (nomeadamente, o atendimento de ocorrências), essa proposta passou a ser vista com maus olhos, tanto pela instituição, como pela população. Isso não aconteceu somente em São Paulo, mas em outros Estados onde também foi adotada a iniciativa de distribuir postos ou bases policiais em localidades com altos índices de criminalidade.

(...) ele [o cidadão] ia reportar uma agressão que ele sofreu lá no PPM [posto de polícia militar], e o PM diz que ele não pode sair de lá, eu não posso sair daqui. Não posso abandonar o posto. E é crime no nosso código penal aí, abandona o posto. Abandonar o posto é crime grave. [risos] (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

Uma das principais consequências disto, apontadas pelos entrevistados, foi a prática recorrente de lotar nos postos e bases policiais considerados “problemáticos”, com histórico de abusos e/ou indisciplina, ou ineficientes no chamado “trabalho operacional”. Aqueles que “não eram bons para prender” eram enviados para as bases comunitárias, porém, como não havia uma padronização das atividades a serem exercidas, criou-se a ideia de que esse policial “não faz nada” e, conseqüentemente, a polícia comunitária “não é polícia, porque não prende ninguém”.

Normalmente esse escolhido é o que não é bom operacionalmente. Ele não serve pra prender ninguém, é um estorvo. Aí vai fazer polícia comunitária. (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

Essas práticas contribuíram para a emergência de um conjunto de representações detratoras sobre polícia comunitária que continuam prevalecendo nas diferentes instituições. Nesse sentido é interessante destacar a existência, em todos os Estados visitados, de epítetos pejorativos para discriminar o policial “comunitário” do policial “tradicional”. Esses epítetos podem ser explicados quando colocados em contraposição às representações do modelo “tradicional” de se fazer polícia, já explicitado anteriormente, fundamentado em uma formação para a guerra e o combate.

Em todos os Estados visitados os participantes fizeram referências a denominações utilizadas por colegas das suas corporações para se referir ao “policial comunitário”, tido como um policial “frouxo”, “*light*,” “florzinha” (porque ofereceria flores ao cidadão em vez de abordá-lo), “friúcho” (em oposição ao “quentucho”,

que atua no operacional), que “passa a mão na cabeça do bandido,” entre outros adjetivos.

(...) nos outros estados acontecia isso o pessoal que era tido como da área operacional ali era a maior discriminação pra quem trabalhava na base comunitária, “ah trabalha na base comunitária ah meu deus aquela coisinha mansa,” então assim não conhece, não conhecia. A partir do momento que você passa a ter o curso como era rosinha, coisa assim, não curtiu, **baby look**. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

Geralmente, esses epítetos são utilizados no diminutivo e se situam em oposição ao “policial tradicional”, ligado às atividades táticas, operacionais, ostensivas, consideradas “trabalho de polícia” de fato. Em alguns Estados foi possível identificar denominações específicas para essa representação de policial que são dicotômicas em relação ao “policial comunitário”, como por exemplo, o termo “estivado”, utilizado em Goiás:

Estivado é o cara mais operacional, é o que chega primeiro na ocorrência, o que pula o muro primeiro, ele não fica perguntando não, ele vai em frente. O C. é um cara estivado. Então não era o policial bonzinho, o legalzinho, era o... sempre se destacou mais o cara operacional, por quê? É o cara que executa, que faz. Vai ter que fazer, ele faz. (Grupo focal com Policiais Militares, GO)

É interessante observar que as representações de polícia ligadas ao modelo “guerreiro”, “feroz”, voltado para o combate, possuem claramente uma avaliação positiva. Esses profissionais, que atuam nas divisões especializadas e são treinados para atuar em situações complexas, de alto risco, que envolvem a aplicação de estratégias mais elaboradas de ação e exigem coragem e sangue-frio, são tidos como exemplos de bons policiais, admirados no interior das suas corporações.

Eu tenho o entendimento que existem três níveis de policial, três níveis de policial que o pessoal encontra. O policial simples, o policial médio, e o policial de repressão. Eu me considero policial médio, por quê? Porque eu não consigo fazer o que certos policiais fazem. Eu admiro os meus colegas, tenho consideração enorme e luto por eles para que eles sejam valorizados, e são os policiais que fazem o serviço repressivo. (Grupo focal com Policiais Militares, MT)

A cultura policial brasileira enaltece as tropas de choque, deu até pra ver no filme **Tropa de Elite** né, as tropas especiais, que é uma cultura norte-americana, uma cultura até europeia de enaltecer essas policias especiais, que são realmente policiais fabulosos, quase super-homens (...) (Grupo focal com Policiais Militares, RS)

Atualmente, o prestígio desses profissionais tem sido utilizado de forma estratégica para conferir legitimidade tanto à filosofia como às práticas de polícia comunitária. Policiais com grande experiência em operações táticas são selecionados para fazer cursos de especialização e se tornarem multiplicadores. Em diversos casos, são colocados como comandantes de bases comunitárias de segurança a fim de adquirirem experiência prática e corroborarem o discurso que busca consolidar a polícia comunitária como filosofia a ser adotada nessa mudança de paradigma.

Mas o que os entrevistados entendem por polícia comunitária? Ao analisar os conteúdos eliciados nas entrevistas e discussões em grupo focal, o pesquisador se depara com uma miríade de representações as mais diversas, o que leva a questionar,

por um lado, se efetivamente há um consenso sobre o conceito e a prática e, por outro lado, se os diferentes cursos de formação e capacitação têm sido realmente eficazes em disseminar uma concepção comum entre os Estados. Ao que tudo indica, é possível perceber interpretações diferentes com base em experiências locais de polícia, na forma como essas concepções têm sido apreendidas por profissionais de instituições distintas e, especialmente, pelos diferentes grupos hierárquicos no interior das corporações.

Em primeiro lugar, é preciso destacar a ideia que **polícia comunitária** constitui uma mudança institucional no sentido de modernizar a polícia. Muitas vezes, essa mudança é entendida como abraçar uma filosofia que, sendo uma **teoria** ou **tese**, é quase uma utopia, já que uma teoria é algo que está no mundo das ideias e prática é algo inteiramente diferente.

(...) porque quando agente pensa em filosofia não adianta a gente achar que não deixa de ser um pouco de utopia também, né queridos? (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

A insistência no componente teórico associado à ideia de filosofia parece indicar certa incredulidade de que essa filosofia realmente possa ser implantada no Brasil. Com efeito, em todos os Estados visitados os participantes falaram da necessidade de se adaptar o modelo de polícia comunitária, nomeadamente o sistema KOBAN, à realidade do Brasil. Esse discurso é mais enfático no caso dos profissionais que fizeram o treinamento no Japão e tiveram contato com a cultura e a estrutura policial japonesa.

Essa é a diferença para o sistema Koban. A polícia do Japão é uma polícia completa. Então é fácil, fica muito fácil trabalhar. Agora quando você pensa em nível de Brasil, nossa... Não quero dizer aberração, mas essa disparidade tão grande fica muito difícil nosso trabalho. Porque o trabalho preventivo vai até certo ponto, mas quando o trabalho preventivo falha tem que ter o trabalho reativo. Só que aí não está na mão de quem faz a prevenção. (Grupo focal com Policiais Militares, RJ).

Você está me entendendo? Nós não temos, não estamos naqueles dois quilômetros [referindo-se à área de abrangência do KOBAN no modelo japonês], nós achamos muito limitado e que não é a nossa realidade. Porque a gente tem que adequar de acordo com a nossa realidade, que não é a realidade do Japão, que não é a realidade de São Paulo, que não é a realidade do Pará... (Entrevista com Policial Militar, MS).

Embora as representações sobre polícia comunitária apresentem pontos em comum na fala dos participantes, é possível perceber variações significativas nas ideias apresentadas, especialmente no que diz respeito **ao propósito** de uma polícia comunitária. Essas variações ficam evidentes quando se tomam como referência os conceitos teóricos que definem a filosofia (Cf. SKOLNICK, Jerome H. & BAYLEY, 2002 e SENASP, 2007). É possível observar que algumas representações se encontram mais próximas dessas definições, enquanto outras se afastam, seguindo outra orientação.

Entre as que mais se aproximam estão as que exprimem a concepção de que o cidadão é **parceiro** da polícia e, por essa razão, deve **resolver junto** os problemas de segurança enfrentados em suas comunidades. Para isso, tanto cidadãos, como policiais, devem desenvolver atitudes **proativas**. Isso implica dois aspectos importantes: primeiro, a necessidade de descentralizar o comando das iniciativas, que são assumidas pelos comandantes de base; segundo, uma mudança radical

na forma como se pensa o contexto de ação do policial de rua, nomeadamente as praças.

P1: Inclusive, a filosofia da polícia comunitária faz com que o policial pense, tome decisão, não fique esperando pelo superior...

P2: Esse é o paradigma que é quebrado dia-a-dia, por que o cabo e o soldado não são pra pensar, é pra executar... Aí hoje a gente cobra isso dele, tem que planejar, tem que pensar, tem que executar. (Grupo focal com Policiais Militares, AL).

Outro aspecto importante é a orientação das ações **para a comunidade**, no sentido de atender às suas necessidades, o que coloca o cidadão como o objeto das ações de polícia comunitária, antes do infrator/criminoso. É possível perceber aí uma tentativa de reforçar valores como a defesa dos direitos do cidadão, a preservação da vida (e também da liberdade e do patrimônio), previstos na Constituição Brasileira.

(...) o papel hoje do cidadão, aliás, do policial, do agente de segurança pública é defender os direitos do cidadão, defender os direitos do cidadão. (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

Nesse sentido, observa-se um entendimento de que uma polícia verdadeiramente cidadã direciona seus esforços em busca da melhoria da qualidade de vida da comunidade, por meio do atendimento de situações sociais (conflitos, problemas de infraestrutura urbana, projetos sociais) que não constituem ocorrências criminais, mas podem vir a se desenvolver em atos violentos e/ou delituosos.

E a gente vê polícia comunitária como algo muito mais profundo, né, é vê a questão do saneamento, a questão do transporte, a questão de lazer, de esporte, tudo isso. (Grupo focal com Policiais Civis, RS).

(...) não é baixar índices de criminalidade e sim melhorar a qualidade de vida, então esse vínculo produz efeito nesse sentido, de melhorar a qualidade de vida pra quem vive na comunidade. (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

É interessante que essa filosofia de polícia, face às desigualdades sociais vivenciadas no Brasil, à situação de enorme carência em que vive grande parte da população, especialmente nas periferias das capitais, onde foi realizada a pesquisa, seja vista como uma questão humanitária, que vai além da defesa dos direitos humanos. Ao se “colocar no lugar do outro”, muitos profissionais manifestam o ensejo de orientar suas ações no sentido da transformação social, mais do que o foco nas ações de segurança pública. Expressões como “ajudar o próximo” e “missão” sugerem que a atividade de polícia comunitária tem sido apropriada como um espaço de desenvolvimento de práticas assistenciais, possivelmente fundamentadas em valores cristãos que enfatizam a importância da “paixão” e da “dedicação” no trabalho social que visa a ajudar o marginalizado, o pobre, o destituído, a vencer a sua condição socioeconômica. Embora a orientação religiosa dos participantes não tenha sido objeto específico desta pesquisa, em diversos momentos foi possível perceber indicações de que muitas das ações entendidas como ações de polícia comunitária possuem um viés religioso, como bem percebeu uma das pesquisadoras:

P1: (...) é essa vaidade do ser humano que não tem conhecimento das coisas, voltando pra minha área já é falta de Jesus no coração é falta de Deus.

Moderadora: Se bem que todo o policial que eu entrevisto faz referência, faz referência religiosa isso é uma característica?

P2: Isso é um perfil. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Talvez esse seja um aspecto relevante a ser aprofundado em outros estudos, uma vez que dá sentido a muitas ações desenvolvidas nas bases comunitárias, nomeadamente projetos sociais que não têm como objetivo direto a solução de problemas de segurança pública. Quando questionados a esse respeito, entretanto, alguns participantes justificam que essas ações - como, por exemplo, organizar atividades para crianças em datas comemorativas (distribuição de ovos de Páscoa, de panetones no Natal, gincanas, festas juninas) - têm como propósito aproximar a polícia da comunidade. Segundo os participantes, as visitas com objetivo de conhecer os membros da comunidade e prestar apoio às vítimas de crimes não são suficientes para desenvolver essa aproximação. Por essa razão, a organização desse tipo de eventos tem sido vista como algo muito mais eficaz para “quebrar o gelo” em relação à comunidade, rompendo tabus de que a polícia é uma instituição truculenta, violenta e que intimida o cidadão.

A aproximação com o cidadão é considerada fundamental para que exista parceria no planejamento das ações de segurança voltadas para a comunidade. Para que essa parceria exista, é preciso estabelecer uma “integração, comunicação ou contato maior”..” Isso também implica numa mudança significativa no modo de se relacionar com a população civil, quando se leva em consideração o modelo de “aquartelamento” explicitado anteriormente. Nessa perspectiva, entende-se polícia comunitária como uma inversão de práticas tradicionais de manter distância, de tratar com frieza e rigor.

É certeza que a grande parcela da razão de isso aí e a nossa mudança de postura, por que antes nós éramos agressivos, nós éramos impessoais demais, chegava no local, como a gente não se relacionava com ninguém, se tem registro de alguma coisa aqui, é todo mundo na parede, descia a mão na nuca do cara, aquele negócio... (Grupo focal com Policiais Militares, GO).

A mudança de postura, desde a forma de abordagem, linguagem utilizada, até a disponibilidade para fazer visitas domiciliares previstas entre as ações de polícia comunitária, também é interpretada como ação de polícia comunitária. Nessa perspectiva, é a representação que mais se afasta do modelo teórico, uma vez que é entendida como “tratar bem o cidadão” e uma questão de “educação”. Porém, vale ressaltar que a cortesia no trato com a população tem sido tomada, por vários instrutores de cursos de formação, como um exemplo de que os policiais que atuam no operacional e participam das ações táticas e repressivas, também fazem polícia comunitária, pois seguem a norma de realizar abordagens de forma respeitosa – no caso do “bom cidadão”. Esse argumento se coaduna com uma importante estratégia que vem sendo adotada para legitimar e dar suporte à implementação da filosofia: a de que toda a corporação, nomeadamente a militar, também faz polícia comunitária, mesmo que não atue nas bases, não realize visitas domiciliares, tampouco desenvolva projetos sociais, pois adotaria procedimentos padronizados, pautados pelo respeito aos direitos humanos, em todas as suas ações.

Tendo em vista as profundas mudanças exigidas no processo de disseminação da filosofia, na próxima seção discutiremos as ideias eliciadas em torno do perfil do

profissional que se ocupará das ações de polícia comunitária, um importante aspecto que emergiu nas discussões em grupo e nas entrevistas.

3.3. O “PERFIL” DO POLICIAL COMUNITÁRIO

No Japão, o processo de formação do policial que ingressa nas forças de segurança implica um estágio obrigatório de dois anos em um KOBAN, a fim de que o profissional se familiarize e desenvolva as competências necessárias para o exercício das atividades de polícia comunitária. Além disso, a cada mudança de estágio ou promoção na carreira, esse profissional retorna ao KOBAN para mais dois anos de atividade, o que significa que todos os profissionais, independente da especialização que venham a seguir dentro da corporação, necessariamente atuam em bases comunitárias.

No Brasil, a inexistência de um sistema consolidado em torno de postos ou bases fixas em ampla escala nos Estados impossibilita que esse procedimento seja seguido nos processos de formação das forças policiais. Nesse sentido, o contato com as experiências vigentes tem se dado nos estágios “práticos” dos cursos de capacitação, realizados em São Paulo e noutros Estados quando há bases comunitárias em operação. Contudo, o que chamou a atenção durante a pesquisa foi o fato de os participantes indicarem claramente que haveria um “perfil” de profissional mais adequado para trabalhar em ações de polícia comunitária do que outros. Esse perfil implica uma série de características que tornariam esse profissional mais bem qualificado para atuar junto à comunidade do que outros. É interessante que esse perfil “comunitário” é sempre comparado ao do profissional que se destaca no trabalho “operacional”. Desse modo, embora as coordenadorias e diretorias de polícia comunitária, assim como os profissionais que atuam como multiplicadores, defendam a importância dessa filosofia ser incorporada integralmente pelas instituições, à primeira vista nem todos os agentes possuem o “pendor” necessário para exercer um bom trabalho de polícia comunitária.

As principais características do policial com o perfil desejado para atuar nessa área são, principalmente, habilidades de comunicação e interação social, além de iniciativa e pró-atividade. Isso envolve boa educação, polidez, cortesia. Porém, ter essas capacidades não é suficiente, é preciso ter verdadeira inclinação, praticamente uma “paixão” pelo trabalho, que envolve lidar com pessoas, comunidades carentes, minorias e diferenças sociais.

Qual o perfil desse policial? Simpático, aberto ao diálogo, vai tá com sorriso no rosto, não preconceituoso, disposto a brincar desde com adolescentes até com lésbicas e gays, né, muito aberto esse diálogo, eu noto que eles põem muito as mulheres nessas... (Grupo focal com Policiais Civis, RS).

Então tem aquele policial que gosta de dar palestra, que tem capacidade oratória; tem aquele que tem um lado psicólogo, que gosta de ouvir. Então, são características individuais. (Grupo focal com Policiais Militares, MS).

A ideia de que é preciso ter paixão remete, novamente, à percepção de polícia comunitária como missão (como se esses policiais fossem “missionários” no esforço de efetivamente produzir mudanças qualitativas nas condições sociais de comunidades carentes), diante de dificuldades e obstáculos enfrentados no trabalho

de aproximação com o cidadão, de articular estratégias e soluções junto à sociedade civil e os órgãos públicos, assumindo prerrogativas quem não são necessariamente atribuídas à polícia. É esse o sentido de “ajuda” ao “próximo” que se encontra em situação de vulnerabilidade social, o “marginalizado” e “carente”.

Todavia, a atuação como polícia comunitária é frequentemente apresentada como um conjunto de mudanças de atitudes muito institucionalizadas, ***mas que não significam*** deixar de lado totalmente ***um saber e um fazer*** policial “tradicional”. Esses discursos reforçam a percepção de que a polícia comunitária ainda não é inteiramente compreendida como trabalho de polícia e que a incorporação dessa filosofia não significa o fim de todo um conhecimento já constituído.

O perfil, vamos dizer, alguém que seja operacional, não perca sua operacionalidade, alguém que goste de se relacionar com o público (...)
(Grupo focal com Policiais Militares, AL)

(...)a policia comunitária, não vou dizer que não ele vai deixar de ser policia, de maneira nem uma, ele vai fazer o papel de policia como qualquer outra, mas de um modo diferente, a policia comunitária tem que puxar a sociedade pra ela. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

(...) Mas o policial comunitário ele é comunitário. Mas se tiver que prender ele vai prender, tiver que algemar, vai algemar tipo assim. (Grupo focal com Policiais Militares, MS).

3.4. SEGURANÇA PÚBLICA/SEGURANÇA CIDADÃ

A despeito das representações acerca do que é o policiamento comunitário, em oposição a um policiamento tradicional, sendo o primeiro fundamentado numa filosofia de polícia comunitária, cabe destacar, por fim, como estas representações evidenciam uma mudança na percepção dos participantes desta pesquisa, que caminha para o entendimento da necessidade de pensar uma segurança comunitária e cidadã.

Essa mudança pode ser observada, em primeiro lugar, pela percepção de que o tema da segurança não envolve apenas a polícia ou não é apenas uma atribuição do policial, que passa a ser visto como mais um dos atores desse processo, não o único.

Que antigamente a gente chegava com aquela arrogância né? Eu sei de tudo. Segurança pública sou eu que domino, eu é que sei, e não é o que está previsto na constituição. Segurança pública é dever do estado, direito e responsabilidade de todo mundo. A gente tem que colocar isso em prática. (Grupo focal com Policiais Militares, RJ).

Estou tentando sempre buscar, aprender né para fazer um trabalho melhor de segurança comunitária. Eu na minha visão eu acho que segurança comunitária é isso aí começa lá da barriga até a pessoa morrer, eu acho que segurança é isso aí. Sempre sabendo e orientando as pessoas que quem faz a segurança da gente é nós mesmos. (Membro CONSEG, DF).

Ah, furto em residências: reuniram fabricantes de portas, janelas, vidros pra que fizessem mecanismos mais resistentes aos furtos, ou seja, eles são pontuais e eles atuam, porque assim ó, não é a polícia a única exclusiva responsável pela segurança pública. Toda a sociedade civil é responsável. E uma questão que eu acho que é o ponto nevrálgico no Brasil é a questão da legitimidade democrática dessas ações de segurança pública. (Grupo focal com Policiais Militares, RS).

Tais discursos evidenciam a disseminação de novos sentidos acerca do tema da segurança pública, que passa a ser entendida não mais como tema exclusivo das polícias ou do policial, envolvendo áreas da saúde, educação, saneamento básico, redes de solidariedade local, controle social informal, parcerias entre a sociedade, poder público e instituições de segurança pública que possam garantir melhor qualidade de vida às pessoas.

(...) nós somos muito unidos todas as lideranças as diversas lideranças. Então quando você vai falar em segurança você não falar especificamente só sobre segurança, você tem que falar em saúde em educação e várias outras, é um círculo né. Que são os círculos principais pra uma cidade poder andar. E aí, a gente tem muito contato, a gente tem contato como do transporte ao conselho tutelar ao conselho de saúde. (Grupo focal com membros de CONSEG, DF) .

Que fala em segurança só pede segurança, segurança e segurança. Mas segurança abrange um punhado de coisas nós temos que ver a criança o pai e a mãe, nós temos que sentir a comunidade e nesse ouvir a comunidade a gente vai melhorando as coisas vai implementando quais são as necessidades. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Entretanto, ao mesmo tempo em que manifestam a percepção de que há necessidade do envolvimento de mais atores neste processo, os participantes também expressam que esse mesmo envolvimento tem sido bastante diferenciado, tendo em vista que alguns setores e órgãos públicos deixam de fazer a sua parte nesse processo no qual também estão imbricados, fazendo com que a polícia acabe tendo que solucionar demandas sob as quais não tem atribuição.

Uma série de motivos faz com que nosso trabalho falhe né?! Não seja suficientemente adequada à nossa realidade. Aí entra a falta do Estado, a necessidade do cidadão saber que os outros órgãos também são responsáveis por segurança pública. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

A polícia comunitária também, por parte de alguns comandantes, ela vem se transformando numa polícia assistencialista, hoje em dia a gente já está virando num médico, num construtor, a gente constrói, (...) a gente faz serviço de ambulância, a gente vai lá na policlínica cobrar do médico porque que ele não atendeu lá o cidadão, coisas que não deveria a gente fazer, a gente poderia até promover essas ações, mas a gente mesmo fazer acho que não deveria (...).

A gente tá deixando de fazer o serviço de polícia, mesmo que seja polícia comunitária, para fazer serviço de outras instituições, serviços que não... (...) a polícia não tinha se envolver com isso desta forma, eu acho. (Grupo focal com Policiais Militares, MT).

Desta forma, há um entendimento que a segurança é um tema que não cabe só à polícia e, ao mesmo tempo, que ainda há um envolvimento muito pequeno de outros setores. Nesse sentido, foi possível identificar também um discurso que enfatiza a necessidade de ampliar essa noção de policiamento comunitário, pois

entendem que o termo “policiamento” traz consigo uma imagem muito forte de polícia, reforçando, portanto, que esta é uma ação que cabe às forças policiais.

(...) essa interação é maravilhosa é uma interação fantástica que a gente observa nesse curso de promotor e aí uma observação que eu faço é trocar em vez de falar em polícia comunitária por segurança comunitária porque eu acho que envolve todo mundo o artigo 144 da constituição diz que a segurança é dever do Estado e...(Entrevista com Policial Militar, DF).

Então esse é o desafio, primeiro todos: a polícia civil, o corpo de bombeiros e a polícia militar têm que entender o que é polícia comunitária. Aliás, eu gosto mais do termo segurança comunitária, porque quando a gente fala polícia comunitária parece que só polícia que é comunitária, mas quando a gente fala segurança comunitária engloba também a guarda municipal e o corpo de bombeiros (Entrevista com Policial Militar, GO).

Os participantes manifestam certa “inquietação” com o termo policiamento comunitário, justamente por ele remeter a uma atividade própria da polícia militar que se vincula muito à ideia de policiamento ostensivo. Este é um posicionamento que expressa também essa mudança nas percepções sobre a segurança pública, na medida em que apontam para uma ampliação do problema. Polícia comunitária não envolve apenas a polícia, daí a proposta de utilizar outro conceito que possa dar conta dessa multiplicidade: a ideia de uma segurança comunitária que contemple os diversos atores implicados nesse processo e as diferentes áreas que possam contribuir para melhor qualidade de vida das pessoas e, assim, garantir uma sociedade mais segura.

Por fim, diferenças no entendimento das atribuições de polícia em suas diversas modalidades de atuação foram debatidas nos grupos de policiais militares e nas poucas ocasiões em que membros de outras instituições foram entrevistados. Há uma discussão importante acerca das possibilidades de implementação dessa filosofia na Polícia Civil, inclusive no que diz respeito à orientação dos cursos de formação e capacitação realizados nos Estados e em São Paulo, devido ao entendimento de que o policiamento preventivo é prerrogativa da Polícia Militar e, por essa razão, não caberia introduzir polícia comunitária na Polícia Civil. Embora haja divergências em relação a essa questão – quem teria mais perfil para atuar dentro dessa filosofia, o policial que atua no “preventivo”, ou no “repressivo”, ou em ambas as frentes – não se pretende aqui desenvolver essa reflexão. Evidentemente, as representações sobre polícia comunitária não se esgotam nessa análise, mas um estudo mais aprofundado e sistemático ultrapassaria os limites deste texto e os propósitos deste relatório, permanecendo como sugestões para futuros estudos.

Esse conjunto de relatos descreve, portanto, um modelo de polícia cuja principal atribuição era a manutenção da ordem pública por meio de ações entendidas como estratégicas e especializadas, atribuída a um corpo de agentes específicos, formados para atuarem de forma repressiva. O termo “repressão” aparece na maior parte das discussões e entrevistas como uma das mais importantes atribuições da polícia, por vezes colocada em oposição à atividade de prevenção ao crime.

4. ESTRATÉGIAS

Com base nos dados coletados, podemos dividir as estratégias com relação aos projetos de policiamento comunitário em três níveis distintos.

Com relação ao nível nacional, ou seja, a política pública que traz em si a orientação fundamental do projeto de policiamento comunitário, a estratégia adotada e difundida pela SENASP dá maior visibilidade e suporte para a implementação nos estados. Através da organização de encontros de coordenadores estaduais, a SENASP demonstra um maior suporte para que eles argumentem dentro de suas instituições. Há uma percepção, por parte dos entrevistados, de similitude entre os problemas enfrentados por cada unidade policial em termos de “resistência e do preconceito”. Percebe-se, ainda, que quando constata problemas, os envolvidos no projeto retornam à SENASP, em razão de sua credibilidade. Foi evidenciado, igualmente, que a SENASP, como um órgão nacional, orientador da política nacional de segurança pública, já traz consigo uma **doutrina**, qual seja, fazer do policiamento ostensivo uma forma de prevenção: “mesmo essa ação reativa ela é preventiva para prevenir contra o agravamento daquela situação e também para garantir que o estado coercitivo se faça presente como inibidor de outras práticas. Então é prevenção” (Entrevista, policial militar, BA).

Foi possível perceber a ocorrência de dificuldades com relação à forma com a qual as coordenações impactam na desmotivação dos policiais, o que, estaria relacionado à falta de estratégias de avaliação e execução do policiamento comunitário nos diferentes contextos locais. A falta de fiscalização também é apontada como fator de desmotivação para a corporação.

Ainda no que se refere ao macro de estratégias, salienta-se a ocorrência de uma estratégia de valorização do conteúdo de policiamento comunitário pela valorização das questões nas provas, conforme foi possível observar em alguns estados. Para que o policial seja promovido e suba de cargo, ele tem de prestar uma prova de conhecimentos específicos, sobre o local onde atua e o método de policiamento comunitário, como evidencia a fala a seguir.

O praça ele é obrigado a conhecer o pobre, por que pra ele ser promovido ele tem de fazer prova, é um concurso. Na verdade as promoções dos praças (...) é por concurso, e aí a matéria que tem mais peso lá é a de polícia comunitária. Agora a nossa proposta é que todos os 14 procedimentos do pop, tenha o dobro. Valorizar mais. Essa proposta tá pra ser aprovada. Cada questão do pop valia 2,5 pontos. Nós estamos baixando todas as demais pontuações da prova pra dois e aumentando as dez questões específicas, que são subjetivas, então ai dar aí acho 4 ou 5... são quatro, então 4 vezes dez vai dar 40 questões de V ou F sobre o nosso modelo, o nosso procedimento operacional padrão, 10 valendo o dobro, 4 pontos. Dobramos o valor dessas questões pra motivar ainda mais esse conhecimento da doutrina e dos processos, do nosso modelo, da nossa estratégia. (Grupo focalm GO)

Num segundo nível, agora com relação à polícia, é possível perceber a realidade das estratégias da ação policial, agora no plano da prática e da ação dos seus agentes. A rigor, a principal estratégia de atuação da polícia civil nas bases comunitárias é através dos policiais civis e sua ação nas comunidades. Foi destacado, em algumas experiências, um trabalho virtual em redes sociais como o Orkut, a fim de investigar a criminalidade

em espaços virtuais. A forma de atuação dos policiais comunitários traz em si uma estratégia de conquista de reconhecimento perante a comunidade onde atuam, através da valorização do policiamento comunitário. A principal medida é integrar a população ao processo decisório.

Quando a comunidade participa, por que também tem essa barreira por parte da comunidade... Eles já têm com uma visão totalmente diferente de antigamente, por que antigamente a culpa era só da polícia, a polícia não fazia, a polícia não tava, a polícia não tinha viatura... Hoje com essa prestação de contas, a gente fala das tantas abordagens que a gente realiza, as visitas comunitárias são realizadas, policiais que prendem ou flagrante que fazem, onde que vai... o que que a polícia civil fez ou deixou de fazer. (Grupo focal, GO)

Ao mesmo tempo, porém, o policiamento comunitário não deixa de utilizar-se dos **meios tradicionais** dos grupos das instituições policiais, quando há uma percepção oficiosa de sua necessidade, em algum caso.

Se precisar de uma estratégia maior aí a polícia militar tem o Bope tem outros segmentos dentro das instituições para colaborarem, para que ele trabalhe dependendo do nível de emprego de força que foi necessário com calma tranquilidade. Diferente da coisa do Rio de Janeiro que tava muito tempo dominada pela criminalidade e a criminalidade é diferente lá é diferente, porque a criminalidade é institucionalizada que pra você enfrentar só se for com aquele coquetel de remédios amargos, mais coquetel. (Entrevista, MT)

Tem-se nessa fala uma percepção de que, em determinados casos, a violência física se torna legítima para reconquistar espaços para o estado. O Rio de Janeiro, apontado pelo comandante, é tido como referência em especificidades em termos de estratégias pela polícia – cujo ícone são as Unidades de Polícia Pacificadora, UPPs.

Ainda segundo seu relato, a UPP tem três momentos de organização e, portanto, estratégia. A primeira fase é de um planejamento tático, uma análise estratégica, que permite fazer todo o desenho de mapeamento; em seguida, uma ocupação operacional. Explicita-se nos depoimentos que esta organização, no entanto, não se dá no nível da polícia, mas no do Estado, através da Secretaria de Segurança Pública e a cúpula do comando da polícia militar, além do ISP – Instituto de Segurança Pública, e chefia de polícia civil.

Primeira fase, de pacificação, intervenção tática, são tropas especiais – sobretudo o BOPE, todas as nossas tropas especiais estão envolvidas (em alguns casos, utilização de blindados das forças armadas, sobretudo a Marinha). O BOPE tem a missão exclusiva de entrar em bicos e vielas para desarticular a ação e efetuar a prisão de criminosos, e preparar esse ambiente. A duração dessa ação é variável. Pode levar um mês, 45 dias, dois meses, três meses, como foi o caso da Mangueira, depende de cada situação. Depois desse período, que é variável, nós temos ali o início da segunda fase, que é estabilização, é a ambientação desse espaço para a chegada da UPP, quando você começa a desacelerar um pouco as operações mais contundentes, porque você já desarticulou bocas de fumo, já prendeu criminosos e tal; você já inicia uma aproximação com a comunidade, você começa a escolher local de base, então essa é a estabilização. Agora já está legal, estamos em níveis aceitáveis. Você prepara a comunidade. Pra quê? Pra receber a UPP. A implantação da UPP é a terceira fase. E aí você começa a desenvolver uma nova fase, daí vai começar o desenvolvimento de estratégias de políticas de proximidade, desenvolvimento de mediação de conflito, e outras técnicas. (Entrevista, MT)

É possível perceber que a ação de pacificação é apenas uma parte do processo de Segurança Pública, e que outras ações combinadas precisam acontecer. Os batalhões da área continuam trabalhando também. Mas para que isto aconteça, efetivamente, há a necessidade da formulação de uma estratégia de aproximação da polícia nas comunidades cariocas. O trecho a seguir é exemplar neste aspecto, porque destaca o caso de sucesso de organização em dois morros considerados de difícil acesso, o da Cidade de Deus e o Morro da Providência.

Agora também a gente vê resultados concretos, hoje a gente tem um campo riquíssimo, o campo da UPP, as iniciativas dos policiais e os mecanismos de se aproximar. Agora sábado a gente vai inaugurar uma escolinha de balé, um soldado tá dando aula de balé pra meninas na Cidade de Deus que é um lugar ainda muito tenso. Cidade de Deus tem um histórico pesado de tráfico, foram varias operações ali e uma preocupação nossa muito grande é mobilizar meninas em comunidades porque menino, eu costumo brincar, menino você pega uma bola de futebol e tem um monte de garotos pra jogar e vários times formados. E meninas, como é que você mobiliza adolescente com o que a polícia sabe. A gente começou a criar estratégia, a gente promoveu um baile de debutantes até na Providência. (Entrevista, policial, RJ)

As operações como o policiamento comunitário, UPPs e a polícia pacificadora podem funcionar como estratégia para um resgate de legitimidade da instituição policial no Rio de Janeiro.

Hoje nós vemos várias boas práticas no Rio de Janeiro, inclusive essa uma, o policiamento comunitário. A outra PROERJ, também começou aqui, acho que todas as polícias já ouviram falar do PROERJ. Policiamento especial em estádio começou aqui. (..) A polícia, ela precisava de um momento de legitimidade que não tinha, e hoje, há três anos atrás, com experiência das UPPs; nós verificamos justamente que precisávamos resgatar alguns espaços, que a gente perdeu por conta deste desgoverno ou da falta de políticas de seguranças eficazes, que a gente pensou como seria essa estratégia, que foi retomar certos espaços que estavam subjugados pelo narcotráfico aqui, pelas facções criminosas. No contexto do Rio tem a facção criminosa e a milícia, que é tão marginal quanto às facções, mas existe também essa opção aqui. Então, nós precisávamos resgatar isso. Nós precisávamos de uma coisa muito nossa, e é claro que tem todo o acúmulo do policiamento comunitário, mas hoje, pelo fato de ter uma polícia pacificadora, é algo que você não vê em lugar nenhum. É um projeto aberto, é um programa aberto que está em retroalimentação, ou seja, a gente consegue desenvolver o projeto, estou explicando não é subestimando ninguém que nos ouve; mas para entender nosso processo, a gente tá como se estivesse trocando um pneu de um carro em movimento, então a gente tá implementando uma UPP e avaliando se o processo da anterior deu certo, pra vê se pode ajustar. (Grupo focal, policial militar, RJ)

Constata-se, então, que, na visão dos atores, as experiências de ocupação via UPPs são legítimas, porque trazem em si uma reapropriação do estado sob um território até então abandonado por este. E a reapropriação é vista exatamente como positiva, uma vez que, após o primeiro momento de conflito, há uma resignificação positiva do conflito, através do qual pode-se pensar em medidas de integração da comunidade com as instituições estatais. Uma possibilidade estratégica de permitir a inserção na comunidade é com o policiamento de proximidade no Rio de Janeiro após a instalação das UPPs.

A polícia de proximidade... Nós começamos... Na verdade, no início, ainda havia uma tensão quando se instalou a UPP. Ainda há uma tensão. Nós começamos a usar algumas estratégias, porque o cara está numa tensão ali. Imagina, você entra num local que era conflagrado, e agora entra a UPP. Como é que está? E o envolvimento das pessoas, das famílias? Então você começa a quebrar esse gelo. É paulatino. Então a gente está indo devagar, mas nós usamos muitas estratégias. E outra coisa, a ideia de que a UPP está lá 24 horas, a ideia de polícia comunitária nos sugere; nos leva até ao eufemismo que policiamento comunitário fosse algo assim para favela, qualquer coisa serve. É para comunidade, comuna, então não serve. Então, para quebrar essa ideia também, a gente precisa falar isso porque a UPP está lá 24 horas. Se a gente tiver que prender, vai prender. Não vamos chamar nenhum outro policial. É uma polícia.

Mas é uma realidade carioca, nós perdemos. Foi uma inoperância do poder estatal carioca? Foi. Nós reconhecemos isso. Perdemos durante décadas esse espaço, a estratégia foi resgatar. Não ia ser a polícia comunitária que ia resgatar. Polícia comunitária não resgata o poder que está na mão do traficante, então tem que ser uma polícia pacificadora. Agora, como é um programa, nós usamos algumas coisas da polícia comunitária, entendeu? Coisa que não é demérito para nós, até porque fomos nós que começamos isso! (Grupo focal, policial militar, RJ).

O uso de força, portanto, é tão legítimo quanto as estratégias de policiamento comunitário e a aproximação com a comunidade através de projetos sociais. Está tudo dentro do mesmo projeto, no qual o uso de ações de força como estratégia de construção de respeito e legitimidade está previsto no planejamento. Com o objetivo de “botar a casa em ordem”, nos trazem mais um exemplo da especificidade da UPP carioca: “Eu escolhi defender a sociedade, entendeu? E eu estava me sentindo bem, não sou super-homem. Se o cara viesse para trocar, eu ia trocar também. Não ia entregar minha vida facilmente assim, mas você tem que ter as estratégias e dizer ao que veio” (Grupo focal, policial militar, RJ)

Outro momento fundamental da estratégia de polícia é preparar as pessoas da comunidade para assumirem papéis na comunidade a fim de fazerem os efeitos da ocupação do estado naquele território perdurar: “Você tem que preparar terreno para as pessoas da própria comunidade venham a assumir esses papéis. Isso é mais uma estratégia de aproximação” (Grupo focal, RJ).

Há também algumas especificidades nas estratégias da polícia, no que diz respeito às dificuldades no relacionamento entre polícia militar e civil, em termos de atribuições, o que impede o bom andamento do trabalho e impactam na desmotivação dos policiais nestes contextos.

Eu fiquei oito meses num perrengue sem a Polícia Civil, porque não queria entrar lá [nome da comunidade]! Oito meses! Tem dois meses que a Polícia trabalha lá, para fazer investigação, fazer levantamento. Porque a polícia comunitária não tem espaço para seu perfil investigativo. É outra estratégia que eles estão vendo... Polícia comunitária faz polícia comunitária. E eu expressei isso em diversos documentos, em diversas reuniões, que eu não tinha como mandar meu policial tirar a farda para investigar. Porque eu praticamente implorei para que isso fosse feito, demorou oito meses para a Polícia Civil entrar lá fazendo investigação. Então eles estavam vendo o traficante passar, eles não tinham condição porque fardado não conseguiam pegar, tava vendo que o tráfico ainda tava acontecendo... Sabiam onde a droga tava, em que casa tava, mas eles não tinham apoio legal para entrar na casa pra pegar a droga. Eu tive uma reunião com o Delegado uma vez que

eu pedi ao Secretário e disse “Oh, a gente precisa de mandato para entrar nas casas para tirar droga...” Aí ele falou “Não, o Delegado vai resolver!” O Delegado nunca atendeu meu telefonema. Nunca. Então, é por isso que a tropa está desanimada. E eu fico na posição de intermediária mesmo... a tropa me pressiona mas eu não tenho o que fazer, e daí eu fico sendo cobrada pelas pessoas da base. (Entrevista, BA)

Esta percepção de conflitos entre os policiais militares e os civis dentro do projeto de policiamento comunitário aponta que os projetos ainda carecem de soluções estratégicas a fim de diminuir seus danos.

Num último nível de análise, por fim, há as estratégias da comunidade no processo de policiamento comunitário. Um maior ou menor engajamento da população passa por vários motivos – entre eles, a percepção pelos moradores que o projeto pode vir a ter intenções eleitorais, populistas.

Outro momento organizativo da comunidade em relação ao policiamento comunitário passa pelas estratégias no estabelecimento de parcerias, pelos policiais, levando em conta as dificuldades do auto interesse das organizações parceiras. Na visão de alguns, a necessidade de parcerias é fundamental do ponto de vista de recursos para as operações: “A gente tem que na maioria das vezes correr muito atrás de parceria, porque a gente não tem recurso e a gente observa que tem que ter estratégia porque essas parcerias tem um interesse de se promover, elas não fazem assim porque acreditam tal qual na polícia militar. Então eu quero desenvolver uma ação, eu preciso de dinheiro porque eu tenho que promover aquela ação” (Grupo focal, MS). Já na atuação em Guajuviras, em Canoas-RS, a ação estratégica para diminuição da violência envolveu a atuação do Executivo municipal e a polícia militar, confluindo, também, uma associação entre comunidade, desta vez a política, e a polícia.

Com relação, especificamente, à cultura de participação política, os policiais parecem concordar que a mesma garante reconhecimento e status positivo a polícia civil.

O Distrito Federal tem uma característica muito forte. As comunidades elas são muito participativas. Porque o Distrito Federal, Brasília como a gente chama, é muito politizado. Aqui as pessoas respiram política. Então a gente tem uma facilidade maior com de interação com a comunidade, porque é cultural da cidade, das pessoas participarem. Época de política então, você vai reparar que isso aqui é muito forte, até porque as pessoas estão muito perto das instâncias de governo, de estado. Então elas participam bastante. Pelas minhas percepções, desde que eu comecei a trabalhar, a polícia civil aqui no Distrito Federal ela é muito bem vista. Então um policial quando vai na casa de uma pessoa, ele é muito bem recebido. Aqui o policial civil é convidado “vai lá em casa final de semana para almoçar com a gente” “vai no aniversário do meu filho”. Então, a polícia civil do DF tem uma imagem muito positiva, né? Essa é uma questão. É muito politizada. A polícia civil tem uma boa visibilidade com a comunidade aqui do Distrito Federal.

Porém, apesar da cultura de participação e da boa imagem da polícia, há ainda alguns obstáculos que se referem tanto às próprias instituições policiais como em algumas estratégias de aproximação entre a polícia e a comunidade.

5. CURSOS DE FORMAÇÃO

A discussão promovida nos Grupos Focais acerca dos cursos de formação dos policiais que têm atuado em experiências de policiamento comunitário nos diversos estados do país, tem um caráter central nesta pesquisa. Importou saber como são avaliados estes cursos, o que poderia ter sido melhor, quais as experiências foram marcantes nas situações de intercâmbios entre alunos-policiais e quais os ensinamentos restaram cruciais para o desenvolvimento das atividades no dia a dia das bases implementadas em cada um dos Estados investigados.

Cabe ressaltar, que o tema dos cursos por vezes era tratado pelos participantes dos grupos focais também em termos das atividades promovidas por intermédio das bases comunitárias junto às comunidades atendidas, em termos de atividades de formação para crianças e jovens, de enfrentamento de violências domésticas para mulheres e, até mesmo, das noções relativas à estratégia de policiamento comunitário.

Foi privilegiada a análise das menções às atividades de formação baseada no sistema japonês Koban ocorridas em São Paulo por parte da polícia paulista e oferecida aos policiais dos diversos estados contemplados nesta amostra, bem como do intercâmbio que alguns policiais, em geral ao nível de oficiais tiveram a oportunidade de presenciar diretamente no Japão, estando entre estes, em muitos casos, os próprios instrutores paulistas.

5.1. A NOVIDADE E OS MODOS POSSÍVEIS DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

Em diversos relatos, seja dos policiais paulistas, que em nível nacional protagonizam os cursos de formação de multiplicadores, seja entre policiais de outros estados, os cursos no Japão ou em São Paulo serviram para recuperar o histórico e reenquadrar práticas já existentes em momentos anteriores nas suas próprias polícias, mas que foram se perdendo ao longo do tempo. Isto indica um reencontro interessante com um tipo de prática de policiamento, mas que agora, a partir dos cursos, aparecia de forma sistematizada, organizada aos sentidos e, portanto, passível de ser mais facilmente ensinada/transmitida.

Neste sentido o curso de formação do sistema Koban pôde ser considerado um divisor de águas, principalmente por ser claro sobre “como” estabelecer as instalações (bases) inclusive em termos físicos, assim como alocação de efetivos, procedimentos em relação às comunidades (as “visitas comunitárias”) entre outros protocolos.

Inevitavelmente este processo levou a posicionamentos críticos, no sentido de evidenciar os descolamentos institucionais, culturais e sociais das realidades dos locais dos cursos de formação – Japão ou São Paulo – os quais poderiam servir de empecilho para uma implementação eficaz da filosofia proposta. Foi salientada a importância de ver exemplos dando certo em São Paulo, mas chegou-se também a pontuar o desejo de ver coisas que haviam dado errado, a fim de facilitar o estudo de casos e a resolução de contratempos em situações concretas de implementação. De toda forma, as situações proporcionadas pelos cursos serviram como catalisadores deste processo entre aqueles

que viram sentido na ideia de polícia comunitária, tenha esta informação surgido em suas trajetórias pela primeira vez, por intermédio do curso, seja para aqueles que já tinham noções da filosofia do policiamento comunitário mesmo antes de participarem dos cursos. O que parece importante destacar é que mesmo entre aqueles que apresentavam resistências, a experiência também se mostrou frutífera.

5.2. A IMPORTÂNCIA DOS CURSOS

Percebe-se, de forma recorrente, as manifestações quanto à importância da participação no curso sobre policiamento comunitário em São Paulo, na medida em que este forneceu uma perspectiva conceitual ao trabalho de polícia comunitária, isto é, os fundamentos da filosofia e suas implicações, mas também prática; de como montar uma base, selecionar e educar os policiais integrantes e operar localmente nas comunidades nos moldes de um modo comunitário de policiamento.

Até então a gente tinha tido toda uma base em termos de mobilização social, organização de grupo, com os cursos realizados aqui em Alagoas, mas em termos de atividade policial, que práticas, que técnicas a polícia poderia fazer pra ser assim chamado de policiamento comunitário é que a gente não tinha tanta noção, quer dizer, tinha até uma noção vaga, e o curso de São Paulo deu esse, essa base, a gente vai fazer a atividade tal, atividade tal, de estar conhecendo as ações a serem feitas pela polícia militar efetivamente, talvez em conjunto com outras forças, [...] operacionalizar o sistema e não só ficar nas ideias, nas informações (Grupo focal, Policial Militar, AL).

Esta importância aparece de forma ainda mais veemente entre os policiais que vivenciaram a experiência de cursos no Japão, embora este contato tenha sido também promotor de um posicionamento bastante crítico no sentido da impossibilidade de simplesmente “empurrar” o modelo Koban tal qual reza a cartilha japonesa. Evidenciaram-se conflitos de toda ordem, seja com a cultura, a falta de estrutura física das polícias aqui, o engessamento institucional da máquina de repressão policial que em grande medida segue montada no sentido atuar de forma reativa, puramente repressiva, o que vai contrariamente à perspectiva de polícia comunitária.

Este exercício de elaboração das contradições foi realizado pelos policiais entrevistados, o que serve para dimensionar os efeitos dos cursos e da consequente colocação frente a frente destes mundos “estranhos”:

Mas num geral, foi um curso que abriu portas para nós, como profissionais, assim. Eu percebo que todos os policiais que fizeram esse trabalho lá em São Paulo, e que aplicam, diretamente hoje, o policiamento comunitário, a gente acaba que se comunica ajudou muito para o amadurecimento e da própria aplicabilidade do policiamento comunitário (Policial Militar, BA).

O contato com culturas institucionais distintas também se mostra fundamental para a capacidade de repensar práticas e mesmo avaliar aquilo que

pode ser diretamente implementado assim como os aspectos que precisam ser reprocessados e adaptados aos condicionamentos culturais e sociais locais, além das imposições decorrentes das estruturas institucionais, particularmente para os que vivenciaram a ida ao Japão. Uma das grandes reclamações diz respeito ao caráter enraizado do policiamento comunitário nas práticas japonesas, o que faz que todo policial necessariamente inicie sua carreira trabalhando numa base comunitária. Nos grupos focais de diversos estados, particularmente entre os policiais que relataram experiências desgostosas quanto a tentativas recentes de implementação de bases comunitárias, foi sugerida a obrigatoriedade da participação dos comandantes nestes cursos, o que vinha acompanhado da reclamação de que as dificuldades em implementar o que havia sido aprendido nos curso decorria em boa parte da falta de apoio dos comandos.

Os cursos “fora” também se mostraram importantes para a multiplicação dos conhecimentos em atividades de formação nas instituições de origem, para os demais policiais, bem como membros das comunidades onde o trabalho estava sendo implantado. A questão da falta de continuidade, porém, particularmente nesta tarefa de “espalhar a mensagem”, foi apontada como um problema grave, pois as atividades deste tipo tiveram um forte impulso inicial em alguns estados e após os cursos em São Paulo cessaram.

5.3. A CULTURA INSTITUCIONAL E AS RESISTÊNCIAS

Os cursos de formação apareceram como uma das instâncias para vencer as resistências ao policiamento comunitário entre os colegas policiais. Foi ponto pacífico entre os policiais de todos os estados a existência de uma perspectiva dominante nas suas instituições, que aponta para um modelo de policiamento que tem muito pouco a ver com os princípios do policiamento comunitário, insistindo nas formas convencionais e repressivo/reativas de atuação:

Eu vejo que um dos motivos pra ter alguns policiais ainda com certa aversão ao policiamento comunitário é simplesmente a falta de conhecimento. Quando ele tem um conhecimento prático e teórico, e lê, muda a concepção dele. Então isso já está se fazendo de certa forma a questão de colocar na grade curricular dos cursos, mas de repente seria interessante que no Brasil se adotasse talvez esse sistema do policial passar por uma base comunitária pra ascender a carreira, talvez fosse interessante (Grupo focal, Policial, GO).

5.4. OS PROFESSORES

Os participantes dos primeiros cursos (2008) mencionaram a boa qualidade dos professores, no sentido de que eram especialistas em seus temas e demonstravam conhecimento teórico e também técnico, isto é, atuavam profissionalmente em atividades referentes aos temas tratados. Esta percepção não é compartilhada integralmente por participantes de cursos em versões mais recentes (2010 em diante). Para os mais críticos, os professores selecionados não tinham capacidade de transmitir experiências que

indicassem a aplicação prática dos conhecimentos, embora dominassem os aspectos conceituais e teóricos abordados.

5.5. OS MATERIAIS DIDÁTICOS

Na mesma linha de valorização da importância dos cursos, foi salientada a qualidade dos materiais didáticos utilizados, ressaltando o cuidado na elaboração e o acabamento, ainda que se tenha apontado, em alguns estados, uma queda da qualidade, como falhas de impressão e folhas soltas.

Apesar da qualidade estética apontada, circula de forma comum a necessidade de reformulações nos conteúdos, com sugestões que vão desde uma maior clareza na abordagem dos temas, até a substituição de determinados tópicos. Também é mencionada a necessidade da SENASP fornecer mais recursos e estimular os professores a buscarem materiais de multimeios e outras fontes para além dos manuais didáticos, a fim de enriquecer os exemplos e as discussões em sala de aula.

Impressão semelhante aparece entre os oficiais participantes dos cursos em São Paulo que apontam a necessidade de adequar os materiais às realidades locais:

O material é bom. É interessante sim, inclusive em alguns momentos vou lá no meu livrinho de multiplicador, em outros livros e em outros textos. E é importante. O material é bom. Mas para o Rio de Janeiro, se nós fossemos fazer um curso de UPP, tá, estou aqui jogando, mas se fossemos fazer, aquele livro, sozinho, não ia dar conta. Ele não serviria. Precisaria de mais alguma coisa. (Grupo focal, policial militar, RJ).

5.6. OS INTERCÂMBIOS

A questão da troca de informações entre os participantes sobre suas realidades locais foi mencionada como inexistente pelos alunos das primeiras edições dos cursos em São Paulo, a ponto destes organizarem-se informalmente após as aulas para promover tal intercâmbio, o que aumentava o sentimento de que, apesar de bem preparadas e conduzidas, as aulas em pouco dialogavam com as condições reais de implementação do policiamento comunitário diante das especificidades regionais dos policiais em formação. Este cenário se alterou nas edições seguintes, com as dinâmicas de intercâmbio de experiências entre os participantes chegando a serem formalmente incorporadas aos cursos.

5.7. DURAÇÃO DOS CURSOS

Um ponto de divergência entre os entrevistados diz respeito à duração dos cursos. As opiniões variam entre aqueles que julgam pouco tempo até aqueles que pensam ser duas semanas muito tempo para policiais ficarem longe de suas atividades. Em verdade este aspecto evidencia uma tensão nas instituições policiais que diz respeito a pouca flexibilidade que têm para permitir e mesmo estimular seus integrantes a se envolverem em atividades de qualificação que não sejam aquelas promovidas pela própria instituição:

E o tempo de duração de duas semanas, entre a gente, não tem problema, porque a gente gosta. Por a gente poderia durar até mais. Mas para instituição isso pesa ficar duas semanas sem o servidor em tempo integral, né? Para o aluno não. O aluno adora, porque é uma imersão, é como se fosse uma lavagem cerebral, um tempo lá, em si (Polícia Civil, DF).

5.8. DINÂMICA DAS AULAS

Um dos pontos altos apontados pelos policiais participantes dos cursos diz respeito às visitas às bases comunitárias. Esta experiência teria sido a grande responsável por promover o entendimento do funcionamento propriamente dito do trabalho de policiamento comunitário, fornecendo uma visão ampla e concreta, capaz de orientar a implementação das bases comunitárias nos estados de origem.

No curso em São Paulo [... o mais significativo] foi ter ido lá na prática mesmo, conversar com os comandantes das bases, a gente ia ouvir dos próprios policiais. Mas é totalmente diferente quando a gente vai pra prática, com os policiais que estão lá no dia-a-dia, com o sargento, com o soldado, e ouvir do soldado. Aquilo ali foi o que teve mais importância, o que teve mais valor (Policia! Militar, AL).

5.9. A COMUNIDADE

A comunidade constitui um ator fundamental na implementação dos programas de policiamento comunitário. Este capítulo busca evidenciar como este tema emergiu durante a pesquisa, como tem sido o envolvimento das comunidades nesse processo, considerando tanto a perspectiva dos policiais e gestores dos programas quanto a partir do discurso das próprias comunidades.

5.10. QUAL COMUNIDADE?

Ao tratarmos do tema da comunidade e como tem sido sua inserção nesse processo de implementação dos programas de policiamento comunitário no país, cabe uma contextualização acerca de quem são essas “comunidades” e onde elas estão inseridas.

A pesquisa de campo nos possibilitou identificar que os programas e policiamento comunitário são direcionados, na sua grande maioria, a comunidades de periferia, em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica e também locais que apresentem altos índices de criminalidade, sobretudo elevado número de homicídios. Desta forma, consideramos importante fazer esta ponderação para o entendimento de que quando se fala em aproximação com as comunidades, são, principalmente, aquelas localizadas nas periferias das grandes cidades.

Este aspecto também é interessante de ser pontuado em função de que há uma percepção, entre os policiais, da existência de diferenças no envolvimento da comunidade segundo este contexto e situação socioeconômica: nas regiões mais abastadas com um perfil socioeconômico de classe média e de maior poder aquisitivo, parece haver uma

resistência maior no contato com os policiais ou mesmo de recebê-los nas residências. Em comunidades mais vulneráveis a receptividade do policial, após o contato inicial, é maior.

Essa variação em “comunidades distintas” não se refere apenas à receptividade em relação a uma maior proximidade do policial. As próprias ações, as estratégias de aproximação, as atividades realizadas variam de acordo com o contexto social: há variação nas atividades quando se tratam de comunidades carentes, em bairros de classe médio-alta e em comunidades do interior, cidades menores. Cada “comunidade” demanda uma estratégia diferenciada de atuação, de acordo com o contexto onde estão inseridas. Perpassa um entendimento que há uma maior facilidade de contatos e de realização de atividades em comunidades menores, facilitando inclusive a gestão dos programas. Comunidades localizadas no meio rural, por sua vez, onde muitas das residências estão localizadas relativamente distantes umas das outras, o objetivo consiste justamente em integrar mais os moradores, facilitando a troca de informação entre eles.

Por outro lado, contextos marcados pelo controle do território pelo crime organizado demandam outras estratégias de aproximação, que compreendem a retomada dos territórios. Em bairros de classes médio-alta o contato com as pessoas e as visitas são mais difíceis. Há uma resistência maior desses moradores, pois entendem que não necessitam disso ou então porque desejam a segurança que a polícia proporciona, mas não de forma tão próxima²¹. Nesse sentido, é importante compreender que há variações de atuação nestes diferentes contextos e que as ações e os programas de policiamento comunitário observados concentram-se em comunidades de baixo poder aquisitivo.

Quanto mais elitizada mais difícil o acesso do policiamento comunitário à residência. (Grupo focal, policial militar, AL).

A comunidade é uma comunidade carente, e as bases vão para esses lugares carentes. Eles querem a polícia lá, eles clamam por isso. Hoje, o que eles têm lá é referência, a polícia está lá dentro. Pouquíssimos não querem. Quem é que não quer? (Grupo focal, policial militar, BA).

Uma classe média, então normalmente quando se faz projeto lá as crianças de lá não participam tanto, por que as pessoas por serem meio ricas, acham que não deve se envolver, aí vêm pessoas de bairros vizinhos pra poder participar daquela comunidade. Nas visitas quando ele citou, eles não querem receber a visita, são mais resistentes, então eles não compreendem que tem de participar daquele contexto do policiamento comunitário. Já na base do Y e Z, são comunidades muito parecidas, pobres, mas abriram assim as portas... Inclusive a gente lá no curso, a gente aprende que é no mínimo três meses pra o policial poder conversar, entrar, ganhar a confiança do morador vamos dizer assim, e começar a fazer as visitas. Aqui com uma semana, o morador já tá abrindo as portas... então assim, se adequou perfeitamente. (BAHIA)

O tema sobre “qual a comunidade” também veio à tona ao se tratar sobre as reuniões comunitárias, quando os policiais e alguns líderes comunitários se preocupam com a possível presença de “marginais” ou “bandidos” nestes espaços. Desta forma, a comunidade que se espera que participe das reuniões, que se aproxime, é aquilo que foi referenciado nas falas dos participantes como “a comunidade de bem”.

²¹ Para estes casos, algumas estratégias adotadas foram a participação em reuniões de condomínios, com a realização de palestras sobre segurança, divulgação do trabalho de policiamento comunitário na região, disseminação de práticas preventivas, etc.

5.11.O ENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES

As comunidades nas quais os programas de policiamento vêm sendo implantados, nos estados estudados, têm se mostrado de forma geral, bastante receptiva às ações. No início da aproximação, há uma resistência maior por parte das pessoas, muito em função de uma imagem reativa e repressiva da polícia, que faz abordagens quando há alguma suspeita de crime ou infração. Tanto agentes de segurança quanto os próprios conselheiros e líderes comunitários apontam essa resistência inicial de participação e envolvimento, que começa a se modificar depois de uma maior mobilização, quando as ações começam a ter uma sistematicidade.

No início assim... varia, varia... de uma comunidade pra outra, mas a grande maioria no início eles, pelo menos no X eu pude constatar que fazendo as primeiras visitas com a guarnição, quando a gente batia na porta de uma pessoa... aí quando a pessoa saía tomava aquele susto e... polícia na minha porta! Acho que ele imaginava isso, ele não falava.. [Cidadão] Não, não é aqui não, aqui não tá acontecendo nada, não tem problema nenhum... [O policial]: A gente queria... [Cidadão]: Não, não tenho nada pra conversar não, com vocês não, podem voltar não tem nada não aqui. (Grupo focal, policial militar, Alagoas).

Esse “receio” inicial que essa proximidade com a polícia acaba gerando, também está relacionado ao contexto onde se inserem estas comunidades. Quando são territórios que, até então, eram controlados por traficantes, essa resistência à proximidade com a polícia tende a ser maior. Tanto em função do medo e da falta de confiança na polícia, que ainda persistem, quanto por temor do próprio traficante, que começa a ver os policiais dentro das casas dos moradores. Tal aspecto evidencia que há comunidades e grupos mais receptivos e com uma maior interação com a polícia do que outros. É plausível pensar que isso se observa nas comunidades onde a atuação da polícia foi marcada por maior truculência e repressão, de modo que essa imagem demanda um longo período de contato e novas condutas para ser resignificada.

Eu acho que a realidade da capital é um pouquinho diferente. Totalmente. Pelo menos a que vive no nordeste de hoje. É uma comunidade dividida entre ser refém, do tráfico ou conivente. Então, as pessoas querem, muitas vezes querem estar junto, mas tem medo de se aproximar. Várias pessoas já tiveram interesse até em fazer projetos, mas tem medo de se aproximar porque moram em local de risco. (Grupo focal, policial militar, AL).

Quem é que não quer? Quem estava sustentado pelo tráfico, é quem não quer a polícia lá, mas 98% das pessoas quer que a gente esteja lá. Quando eu comecei a fazer as visitas comunitárias lá, vinham as pessoas baterem lá “pega a minha casa de dia, eu quero ser visitado!” Claro que a comunidade quer esse tipo de policiamento lá no lugar que eles moram. Eu queria uma base no lugar onde eu moro. Quem que não quer? Uma polícia que respeita, uma polícia que sabe acomodar, uma polícia que se preocupa, que acompanha... Essa polícia eles querem! Agora, aquela polícia que entrava há uns anos atrás lá na comunidade X, que só entrava para trocar tiro, para matar... Eles não querem mais! É essa mudança de paradigma, que os nossos gestores não veem. Essa polícia eles não querem mais lá, que entra pra trocar tiro com marginal e acaba atingindo um inocente... Porque quem morre na troca de tiro, é o inocente. (Grupo focal, policial militar, BA)

Na realidade o que eu vejo lá é que a comunidade pede. Todo o dia a gente recebe mais de vinte telefonemas pedindo a palestra antidrogas. Pedidos também que chegam lá na academia com pedido de curso para porteiro, para

segurança, para tudo. Então a comunidade entra, ela quer. A gente também vai nas escolas para dar palestras. (Grupo focal, policial civil, DF)

É interessante perceber que depois dessa resistência inicial as pessoas têm se envolvido mais, demonstrando que há um processo em curso, através do qual as pessoas estão construindo um sentido de participarem nessas ações, para se integrarem nesse espaço. Cabe igualmente sublinhar que há um esforço para quebrar esta resistência inicial, seja das instituições de segurança seja dos conselhos e líderes comunitários, que tem contribuído para minimizar esta resistência inicial.

Desta forma, observa-se que o envolvimento das comunidades é um processo que se encontra em construção e que expressa algumas ambiguidades: ao mesmo tempo em que, após a resistência inicial, as pessoas mostram-se bastante receptivas às ações, fica ainda claro que esta quebra da resistência não é generalizada nas comunidades, tendo em vista que em muitas comunidades ainda persiste o medo da polícia. Estas ambiguidades também estão imbricadas à forma como esse processo vem se estabelecendo, ao engajamento não apenas dos policiais, mas da própria corporação como um todo, à articulação entre os diferentes órgãos ligados à segurança pública e mesmo com outros setores do Poder Público. Em outras palavras, depende muito do reconhecimento e da importância que se dá a este processo.

Em muitos casos, o envolvimento da comunidade é entendido como “ação de denúncia”, ou seja, a comunidade participa e se envolve porque se observa que ela já se sente próxima e segura o suficiente para denunciar.

Então foi implantando assim o sistema de confiança, confiança, polícia e ação. A comunidade abraçou essa causa apreenderam a denunciar, a fazer as denúncias anônimas, coisa que eles não faziam. Então eles sentiram que ali dentro existia uma pessoa pronta pra ouvir isso. (Grupo focal, policial militar, MT).

Este aspecto da denúncia pode expressar tanto essa dimensão de maior confiança depositada na polícia, por parte das comunidades, como também pode constituir-se em um recurso de controle das pessoas daquela comunidade, tendo nelas fontes de informação para buscar provas, saber quem são os traficantes e o que fizeram. Nesta dimensão há inclusive a possibilidade de gerar animosidades na própria comunidade – alguns moradores (os mais próximos da polícia) acabam por denunciar os outros moradores (os traficantes; pessoas com atividades ilegais, etc.).

Uma dimensão que demarca uma diferença na forma como se estabelecem as relações entre polícia e comunidade refere-se ao fato de que as pessoas começam a relatar que conhecem quem é o comandante da polícia no local, algo que não acontecia em momentos anteriores. Da mesma forma, a realização de reuniões comunitárias com a presença de agentes do Estado, para além da polícia, configura um novo contexto com o qual as comunidades não estavam habituadas. Um “novo” que é marcado por uma aproximação do Estado – que não unicamente por uma via repressiva ou truculenta, mas um espaço que se abre para ouvir demandas e se configura como algo relativamente recente para as comunidades.

A presença desses agentes do Estado emite uma mensagem – uma mensagem de proximidade e não de esquecimento, uma mensagem de comprometimento que, se acaba por não ser bem gerida, pode causar grande potencial de desmobilização.

A partir disso, interessa também compreender como se estabelecem diferentes níveis de participação e de envolvimento das comunidades e como isso vem se dando num processo de construção contínua.

Primeiro eles ficam surpresíssimos, disso acontecer, e segundo que alguns deles passam a ser parceiros efetivos. A sociedade [naquela cidade] não chegou a comunidade mesmo por que chegou tem pouco tempo, de pensar... eles ainda se limitam... os comentários que a gente vê na ata, eles se limitam ao tema polícia, policiamento etc. Mas nós queremos que algum dia eles falem dos fatores todos, que essa reunião é aberta para todas as forças vivas, então a polícia civil é convidada. A reunião não é da Polícia Militar, a reunião é promovida pela Polícia Militar. Polícia civil, bombeiros, associações todas, e a comunidade em geral, as igrejas... Então em cada unidade que você visitar, você vai encontrar lá parceiros muito entusiasmados, e parceiros de primeira hora nossos. Agora, nós não podemos querer que todo mundo entenda e passe... isto ainda não está acontecendo, se é que algum dia vai acontecer com essa força toda. Por que de um modo geral, cidadão ele quer que a polícia resolva o problema e que ele vá assistir televisão, saber quem matou Odete Roitman etc. (Grupo focal, Policial Militar, GO)

Percebe-se que há, num primeiro momento, estratégias e ações que visam à aproximação das comunidades, uma maior proximidade das pessoas para que participem das reuniões comunitárias, para que conheçam o programa e possam compreender que há uma proposta de atuação diferenciada. No entanto, no trecho mencionado, o policial introduz uma contribuição importante a este debate: a mobilização das comunidades, um envolvimento para além do que apenas demandar mais policiamento. Isso implica não apenas participar na reunião comunitária, mas buscar soluções para os problemas e se perceber inserido dentro deste processo, como parte atuante, não apenas demandante. Por outro lado, implica considerar que a segurança não é apenas tema de polícia, mas da própria sociedade e que este tema vai muito além de policiamento. A mobilização da comunidade implica esse nível diferenciado, que vai além da mera “assistência” – daqueles que observam - que demanda pensar a própria comunidade como parte desse processo e repensar o papel da polícia, no sentido de que este não se limita à repressão ou às ações reativas.

Trata-se de construir uma nova forma de relação com a comunidade e uma nova imagem da polícia para a comunidade, para que esta passe a compreender que as ações de segurança não se limitam à repressão. Isto se impõe diante de situações narradas pelos policiais no sentido de que é a própria comunidade que, muitas vezes, demanda uma postura mais repressiva das forças policiais, sob a acusação de não estarem cumprindo seu papel.

A partir do referido trecho, o envolvimento das comunidades não deveria se limitar à participação nas reuniões comunitárias apenas para demandar mais prisões, apreensões e punições. Participar desses espaços é um momento importante do processo, mas para mobilizar as comunidades é necessário ir além.

Nós não queremos fazer é uma coisa, é uma característica muito divulgada aqui, nós não queremos fazer assistencialismo, nós queremos fugir disso, e

temos que orientar e induzir a comunidade pra fazer agir de forma coletiva, participativa. (...) Na reunião de prestação de contas, eu vi pouco o que a comunidade fez, mas eu vi muito o que a polícia militar fez. Eles puderam perceber q o problema estava resolvido, saímos com outra reunião marcada, nessa terceira reunião quase ninguém foi, por quê? O problema tá resolvido não queremos mais participar de nada, então até vejo isso como ... hoje eu digo isso, se houve falha no processo de convocação, eu vejo até como termômetro que as coisas estão indo bem, por que infelizmente as pessoas: opa! resolveu meu problema não quero mais participar, em que pese elas muitas delas não contribuíram com o... então o experimento não só pra prestação de contas, mas pra gente começar então a conhecer a comunidade em que a gente quer atuar. (Grupo focal, Policial Militar, GO).

O que se percebe é que, muitas vezes, a comunidade participa para resolução de uma demanda pontual, que a afete diretamente. As ações que têm por foco o empoderamento das comunidades podem transpor essa fase, fazendo com que a sociedade chegue num momento de mobilização, para além de uma participação pontual apenas trazendo demandas, mas vendo-se imbricada no processo de construção e de resolução das propostas.

Tendo em vista que essas ações de proximidade têm sido motivadas pela polícia, via de regra pela Polícia Militar, há uma percepção generalizada – inclusive entre os policiais, de que é a polícia que vai encabeçar este processo, quando na verdade deveria ser uma mobilização conjunta. O que muito policiais que participaram da pesquisa têm apontado é que as ações, as iniciativas, têm se concentrado na polícia. Embora em muitos casos a comunidade já venha se envolvendo mais, ainda fica muito centrado nas ações da polícia. Nesse sentido, o ator mais distante desse processo seria ainda o poder público.

Os próprios atores envolvidos na implementação destes programas – sejam instituições ou a comunidade – estão em processo de significação desse “novo papel” que cabe a cada um. Foi possível identificar múltiplas percepções, por exemplo, entre os policiais: há policiais que entendem que seu papel é movimentar a comunidade para que ela própria se organize; enquanto outros já entendem suas ações sob um viés mais social, de ações e projetos sociais; outros entendem que não podem ficar esperando a comunidade se envolver ou se engajar e têm uma ação mais proativa no sentido de fazer ações com ou sem a participação das pessoas.

O que se percebe é que há níveis distintos de envolvimento da comunidade: uma coisa é a receptividade da comunidade, sua aceitação em participar das ações outra questão, que vai um pouco mais lenta é a mobilização e o empoderamento das comunidades, no sentido de que essas ações possam mobilizar as pessoas a se organizarem, demandarem e buscarem soluções conjuntas para os problemas – não apenas assistir que tais soluções sejam produzidas por outros setores; há esse segundo nível que implica num empoderamento e, por conseguinte, maior engajamento da sociedade nesse processo. O engajamento entendido por alguns policiais como “ficar na mão da sociedade”.

Ainda em relação ao envolvimento da comunidade: nos relatos dos policiais surgiu uma importante questão relacionada ao gênero: os policiais perceberam que as policiais mulheres têm mais facilidade de aproximação com as pessoas da

comunidade, sob o entendimento de que as mulheres seriam mais abertas, menos truculentas e mais receptivas. A truculência estaria mais vinculada à conduta dos homens policiais, vistos como “naturalmente” mais violentos do que as mulheres.

De forma geral, é possível sistematizar alguns apontamentos em relação à resistência inicial identificada tanto pelos policiais como reiterada nos contatos com a comunidade: a falta de confiança na instituição e a permanência de uma imagem da polícia como repressora e truculenta; as diferenças e conflitos dentro da própria comunidade (entre diferentes grupos que a compõem e que possuem divergências); as disparidades socioeconômicas dentro de uma mesma comunidade, assim como, assim como situações e contextos onde se observam graus generalizados de pobreza e miséria para quase toda uma comunidade. Essas diferenças expressam realidades bastante diversas que podem estar ligadas à maior ou menor participação das comunidades nesse processo. Contextos onde há territórios bastante demarcados pelas disputas do tráfico de drogas, que geram um receio de participação das pessoas tanto por medo da polícia quando dos próprios traficantes e por fim, a desconfiança de que se trata de um mero projeto político passageiro, com o qual as pessoas não querem se envolver.

Deste modo, percebe-se que a comunidade precisa ser mais mobilizada, através inclusive da maior participação nos cursos para compreender o que consiste o policiamento comunitário e que a sua participação não deve ser apenas a de reivindicar que a polícia seja mais efetiva – mais repressora, mas ressignificá-la, pensando também seu papel também a partir de ações preventivas, de maior proximidade com a população. Na concepção de muitos policiais que participaram na pesquisa, há este entendimento que há um primeiro momento de mobilização, mas que a sociedade precisa ser mais atuante quanto ao seu papel na segurança – um papel que não é meramente de estar presente na reunião ou demandar mais segurança, mas buscar respostas conjuntas com outros órgãos para garantir a efetivação de tais demandas.

5.12. MUDANÇAS

Em relação às possíveis mudanças que este processo venha gerando, de forma geral, o que se pode observar tanto para policiais, quanto para as comunidades, é que houve um movimento de aproximação, maior em alguns contextos e menor em outros, mas tanto nas falas dos policiais quanto de líderes comunitários e demais pessoas das comunidades há essa percepção, de maior abertura, mais aproximação entre esses atores.

“Ah, a base fica ali”. Então a gente sente muito, sente bem de saber que a população já conhece a base comunitária, já sabe onde fica, pra que que serve, que vê que tá dando certo porque inicialmente, antes de iniciar as aulas e antes da palestra eu fiz uma pesquisa sobre o assunto, e você vê a questão da evolução né, a questão de chegar e de ficar, não é a questão de mais uma política que vai chegar e vai embora, a população já está cansada disso, de você fazer todo um aparato aquela coisa toda montar isso montar aquilo e no outro dia ir embora, então assim você se sente órfã daquilo ali, então a população ela tá se acostumando com a questão da base, pelo menos aqui no nosso estado, ela vem acreditando mais na questão da base. (Policial, grupo

focal AL)

É certeza que a grande parcela da razão de isso aí e a nossa mudança de postura, por que antes nós éramos agressivos, nós éramos impessoais demais, chegava no local, como a gente não se relacionava com ninguém, se tem registro de alguma coisa aqui é todo mundo na parede descia a mão na nunca do cara aquele negócio... Agora não, inclusive nós interagimos com a comunidade, nos encontramos com eles, nós fazemos visitas a eles, conhecemos eles... então tem reflexo, mudou não só a maneira como eles nos vêem quando nós fomos até eles, mas também por que nós conhecemos eles e passamos a nos comportar de um modo mais digamos urbano... Eu sou do tempo. nós somos do tempo, em q nós éramos proibidos de conversar em horário de serviço, estava no nosso regulamento, eu inclusive já fui advertido, por que acidentalmente estava conversando com o cidadão e o comandante passou... e no meu quartel aconteceu de gente ficar detida no final de semana, não pode sair, preso dentro do quartel, por quê? porque estava conversando. Fato real, documentado, punido em ficha, tá na anotação dele pra sempre lá. (Policia! Militar, Grupo focal, GO)

Da mesma forma, quando a comunidade começa ver os resultados das suas demandas, melhorias no bairro, mudanças na infraestrutura e na segurança, por exemplo, são fatores que contribuem para a mobilização e motivam mais a participação das pessoas. Há relatos que pontuam queda nas taxas de criminalidade, especialmente dos homicídios, entretanto, isso é de difícil comprovação no sentido de que, em muitos locais, não há um controle destes registros que possibilite uma análise longitudinal antes e depois das bases ou das ações comunitárias.

5.13. PODER COMUNITÁRIO

O empoderamento da comunidade é visto como algo importante e capaz de produzir mudanças e a comunidade fica muito satisfeita em ver suas demandas serem atendidas. Entretanto, é interessante aproximar isso de um contraponto que foi trazido nas falas: nem todos os policiais ou órgãos de segurança estão interessados que a comunidade seja empoderada, pois isso limita, constrange o processo de tomada de decisão do comandante – que começa a se ver tendo que deliberar determinadas decisões com a comunidade.

Mobilizar a comunidade e integrá-la ao processo implica um comprometimento constante dos órgãos de segurança no sentido de deliberar conjuntamente as demandas solicitadas, implicando o envolvimento desses setores na resolução dos problemas locais. Esse envolvimento crescente das comunidades amplia o escopo das demandas, e as tomadas de decisão envolvem um processo deliberativo que afeta tanto os comandos e sua gestão quanto as diversas secretarias e órgãos públicos.

Trata-se de um contexto em que a “comunidade toma para si” quando passa a ter um nível de envolvimento maior:

Nós trabalhamos... Qualquer problema, qualquer caso que a gente pega a gente trabalha com a preocupação de arranjar solução. E incomoda, incomoda por que os policiais comunitários vão incomodar o próprio governo, por que as falhas que acontecem nas comunidades é por falta de serviço público não prestado um mal prestado naquela comunidade. Então esse policial incomoda, porque eu não vou criar cobra pra me morder, eu estou com um policial comunitário que está se aliando à comunidade, que tá reivindicando

direitos, reivindicando direitos... então eu vejo que muito não se valoriza por isso. (Grupo Focal, policial militar, AL).

Percebe-se outro desdobramento do empoderamento das comunidades quando as pessoas começam a se manifestar e a contestar as ações e informações dos próprios policiais, nas reuniões, por exemplo; quando a comunidade tem força de decisão para impedir que determinada ação não ocorra, como transferência de policiais, ou de bases comunitárias.

Então hoje você vê a pessoa virá para o comandante e fala: Você está faltando com a verdade quando você fala que tem policiamento ali. E isso é muito bom, assim bom no modo de comunidade, porque o comandante sente é como se fosse um termômetro pra ele onde a comunidade tem coragem. E no começo não, a comunidade não tinha coragem, pegava no microfone baixava a cabeça você quase não escutava o que a pessoa tinha pra falar. (Líder comunitário, DF).

Esses trechos possibilitam identificar a diferença quando há poder de mobilização das comunidades, quando a “comunidade toma para si” e, organizada, tem poder para se posicionar, se opor e reivindicar, como no caso em que o policial seria retirado da comunidade e, após mobilização comunitária, ele acabou permanecendo.

Outra questão que se relaciona ao tema do poder nas comunidades foi mencionada como um empecilho para o desenvolvimento das ações. Quando esse poder acaba ficando personalizado e concentra-se em algumas ou alguma pessoa apenas e passa a ser utilizado em benefício pessoal, nas carreiras políticas de determinados indivíduos. Isso transforma o próprio espaço do conselho como um espaço demarcado por interesses político-partidários que esvazia de sentido a ideia de uma deliberação coletiva que emana da comunidade.

Uma das nossas deficiências aqui é que o pessoal a quem a comunidade escolhe como líderes, as lideranças, tem uma politicagem, não tem política, aí é uma dificuldade nossa também, a grande politicagem, é cabo eleitoral.. (Grupo focal, AL).

Um segundo aspecto destacado como negativo nessas relações é o risco da relação policial-comunidade tornar-se “promíscua” recaindo numa “troca de favores” por segurança.

E eu ouço esses “meu policial” de uma forma respeitosa, mas outro policial não ouve dessa forma, ele acha como a gente comentou ontem “civil barato” tá querendo dizer que é dono da polícia. Tá querendo... E a gente diz, olha, a relação policial com o cidadão só é promíscua se o policial deixar, por que quando eu visto a farda, quando eu estou lidando com essa pessoa da comunidade eu estou lidando enquanto autoridade eu estou representando o Estado, eu estou falando respeitosamente num tom de voz agradável, ouvindo o que ele tem pra me dizer, passando as informações que eu tenho de passar pra ele, mostrando ali realmente uma boa relação, mas eu não posso deixar que essa relação seja promíscua, isso só vai acontecer se o policial deixar, se ele não souber observar as suas obrigações e se ele não tiver realmente ali envolvido num conceito realmente ético, pra aquele tipo de trabalho, eu acredito. (Grupo focal, policial militar, AL).

Neste caso, comenta o fato de uma pessoa se referir ao agente de segurança como “meu policial” como se essa proximidade redundasse em “posse” ou como se esse comprometimento fosse apenas para com aquele cidadão ou determinado estabelecimento. Essa foi uma preocupação manifestada em diversas situações, da necessidade de atentar para que essas relações de proximidade polícia-comunidade não impliquem em troca de favores entre esses atores.

5.14. DESCRÉDITO DA COMUNIDADE

O descrédito das comunidades em relação às ações do policiamento comunitário foi apontado por diversos fatores. O principal fator para a falta de credibilidade da comunidade: a falta de continuidade nas ações. O descrédito se observa principalmente quando não há prosseguimento nas ações, quando os policiais que estabeleceram um vínculo com as comunidades, fizeram todo um trabalho de aproximação acabam sendo transferidos para outros locais, perdendo tudo aquilo que havia sido construído. Associado a isto está a falta de envolvimento e de articulação entre os órgãos - não apenas de segurança pública, mas os diferentes setores públicos, como secretarias, por exemplo. Neste caso, a comunidade não vê o envolvimento de outros órgãos públicos que também deveriam estar atuando nestas ações, deixando-a, muitas vezes, sem respostas e sem as suas demandas atendidas.

Há todo um processo de proximidade com as pessoas, para que elas participem e se envolvam, constituam conselhos, passem a fazer reivindicações que acabam sendo esvaziadas justamente porque não seguem adiante, perdem-se no caminho pela falta de envolvimento com outros atores que deveriam estar igualmente imbricados nesse processo. Por exemplo, a falta de resolução e mesmo de encaminhamento das demandas que são definidas nas reuniões comunitárias: um poste, uma reforma, luz elétrica, essas e outras demandas que acabam não sendo resolvidos e geram uma sensação de descrédito na população.

Gera uma dificuldade com a própria comunidade que se criou toda uma relação de confiança e se propôs todo um trabalho que acaba não tendo continuidade. E aí a própria comunidade acaba ficando com um pé atrás e vendo com certa resistência essa ação que, de certa forma, não teve muita continuidade. (Grupo focal, Policial militar, MS).

Não seria a grande solução, seria uma das soluções... [seria uma ferramenta]. O que a gente sente falta hoje é trabalhar de forma mais articulada com as outras forças de segurança, porque a gente vê que hoje o policiamento comunitário é muito aliado à figura da polícia militar. E policiamento comunitário não é só isso. Deveria ter a articulação das outras forças, e a gente sente falta que às vezes o policial identifica os problemas, mas os órgãos responsáveis não tem aquela resposta imediata. Então isso vai gerando um descrédito na comunidade, com relação a isso. (Grupo focal, policial militar, AL).

Um contraponto a isso, presente no trecho anterior, é a ideia de que a comunidade deveria ser bem orientada, para compreender que nem tudo cabe ao policial e que policiamento comunitário não é o policial resolvendo todos os problemas da comunidade. Ocorre que a comunidade acaba criando uma expectativa muito grande em torno do policial como o agente que vai solucionar os problemas, quando na verdade

esse processo envolve outros atores, inclusive a própria sociedade. Ao depositar uma expectativa extremada no policial, que não consegue – e nem deve – resolver tudo, acaba-se gerando também descrédito na população, afetando os laços de confiança estabelecidos.

5.15. CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA

Em relação aos conselhos comunitários de segurança foi possível perceber é que há realidades bastante diversas em termos da sua atuação. Há contextos em que os conselhos já têm um histórico de mais de dez anos de atuação; outros em que eles estão em processo de construção; outros em que eles ainda não existem; e outros em que eles passaram a existir em decorrência destas ações de policiamento comunitário.

Nesse sentido, observa-se que enquanto há comunidades em que o conselho é bastante atuante, com poder de decisão e de reivindicação junto à comunidade e aos órgãos públicos, com forte articulação com outras entidades nos bairros (como comerciantes, moradores, grupos) outros ainda se encontram num processo de constituição, permeados por uma série de conflitos que envolvem disputas dentro das próprias comunidades, falta de reconhecimento, de legitimidade e credibilidade.

O conselho se fortaleceu de uma forma que o conselho tá conseguindo ter essa participação da comunidade, da conseguindo ele identificar os problemas, gerar soluções e tudo isso os diversos atores participando do conselho e distribuindo responsabilidades (Membro conselho, grupo focal, DF).

Olhe aqui. Nós temos 14 anos de conselho. Nós somos os dois primeiros conselhos que existem. E eu digo a vocês, nós vamos e somos chamados, nós somos reconhecidos? Porque, que ajuda que nós temos? Nós é que fazemos, nós é que procuramos fazer esse bom relacionamento de comunidade e o policial. Porque nós não temos oportunidade! Se nós não fizemos por conta, ela que aperta, ela gosta e trabalha, eu que sou... Não temos nenhuma comunicação! (Membro conselho, BA).

O conselho comunitário é uma das carências que a base sente é essa, da atuação do conselho comunitário, por que muitas demandas poderiam ser encaminhadas pelo próprio conselho, e aí o policial comunitário fica tendo de fazer a parte dele e a parte q seria do conselho (Grupo focal, policial militar, AL).

O que fica claro nesses relatos é que o papel e a atuação dos conselhos expressam situações bem diferenciadas. Em algumas comunidades ele está ainda em processo de construção, há muitas disputas que os conselhos enfrentam dentro da própria comunidade com moradores que não participam, tem ainda resistência por acharem que se trata de algo ligado “à polícia”.

Outra questão que perpassa a discussão dos conselhos trata-se de qual é o seu papel. Muitos membros dos conselhos e líderes comunitários participaram dos cursos de capacitação em policiamento comunitário propostos pela SENASP. Há um entendimento de que o curso foi um importante momento até mesmo para constituição dos conselhos, mas que estava muito focado na formação dos policiais.

O curso... Eu, na hora que preenchi a ficha aqui, eu notei que é voltado para os policiais, não para conselhos, na ficha que eu preenchi. O curso também, quando eu fui, que adentrei a fazê-lo. Eu notei também, que foi programado para policiais, não para conselhos. E tive a felicidade da central inscrever os conselhos. Mas aquilo ali foi feito, até o livrinho da distribuição, só foi para vocês policiais (Grupo focal, membro do conselho, BA).

Mas as dificuldades enfrentadas na realidade são múltiplas e acabam desmotivando os conselheiros. Neste sentido, os grupos evidenciaram a necessidade de explorar mais nesses cursos o papel dos conselhos, apresentando mais ferramentas de gestão, capacitação em elaboração de projetos para que isso possa qualificar a sua atuação. Nesse sentido, é importante pensar que neste contexto o curso acaba constituindo um momento importante de empoderamento e de reconhecimento para essas pessoas que veem nele uma possibilidade de integrarem um projeto maior, que de fato estava por convergir com o trabalho que eles pretendiam desenvolver na comunidade.

Há um reconhecimento, tanto por parte da polícia, quanto dos próprios membros da comunidade, da importância dos conselhos nesse processo. Entretanto, o que se percebe é que, nestes contextos onde o conselho não está ainda muito fortalecido, essas ações que eles vêm desempenhando estão ainda muito atreladas e dependentes da polícia. Isso também está relacionado ao que se falou anteriormente em relação ao fato de que essa liderança e o próprio CONSEG estão ainda em processo de construção e enfrentam muita resistência da própria comunidade que parece não querer se envolver com assunto de “polícia”.

Os conselheiros relatam a dificuldade de atuar quando há interesses políticos que perpassam a atuação de algumas pessoas que se aproximam do conselho, fazendo dele muito mais uma ferramenta política para favorecer interesses pessoais. Outro obstáculo refere-se à falta de reconhecimento dos conselhos que, muitas vezes, não são chamados a participar, especialmente em relação à própria comunidade que ainda o associa a uma “questão de polícia” e por, isso, reluta em se aproximar. Essas dificuldades refletem esse processo, em muitos casos, incipiente de construção dos conselhos, que enfrentam ainda muita resistência e muitas dificuldades junto à própria comunidade.

O que se destaca, diante disso, é necessidade e a importância de reforçar e qualificar a atuação dos conselhos nos cursos de formação, fornecendo mais instrumentos, subsídios que possam contribuir para sua atuação junto à comunidade: gestão, elaboração de projetos, mobilização comunitária, aprofundando de forma mais incisiva qual o papel deste ator neste processo.

6. ANÁLISE DO MATERIAL DIDÁTICO DOS CURSOS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA

O volume Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária (SENASP/MJ, 3ª edição) consiste de um manual que introduz o conceito de polícia comunitária, explorando diferentes modelos de aplicação no exterior e no Brasil. Na primeira parte, discute o papel

da polícia na sociedade contemporânea, refletindo sobre a necessidade de se pensar as ações de segurança pública num contexto de crise. Também propõe uma discussão do conceito de direitos humanos, suas características, seu lugar na Constituição Brasileira e a sua aplicação nas ações de polícia. Por fim, indica os fundamentos jurídicos e explicita o estatuto dos Conselhos Comunitários de Segurança, enfatizando sua importância nas ações de segurança no Brasil.

Convém perguntarmos sobre o público alvo do curso: a quem ele é dirigido? Entendemos que a promoção do policiamento comunitário pode ser de responsabilidade compartilhada entre os órgãos de segurança pública e a sociedade civil, incluindo aí os diversos setores de atuação da sociedade (conselhos, associações, ONGs etc.).

Por isso, é importante apresentar os conceitos, os principais mecanismos de ação e as experiências práticas de policiamento comunitário. Não apenas são expostos aspectos referentes à filosofia dessa forma de policiamento, como também são estudadas estratégias institucionais para a gestão da atividade policial (Disciplina II), padrões de comportamento operacional voltados para as ações de polícia militar (Disciplina IV), métodos e técnicas de mediação e resolução de conflitos (Disciplina VI), dentre outros aspectos práticos.

Para se discutir a importância da forma de policiamento comunitário com a polícia militar, é essencial apresentar os marcos teóricos, os conceitos e características que fundamentam a filosofia de polícia comunitária, ou seja, problematizar implantação e a operacionalização das atividades de polícia comunitária. Ainda que carente em termos da proposição de um programa prático de implementação do tipo “passo a passo” para construção do policiamento comunitário, avanços são possíveis com base em experiências concretas atualizadas, não apenas da polícia militar, mas também de diferentes instituições, que apresentam diretrizes claras para os diversos operadores nas suas respectivas funções (planejamento, coordenação, comando e atuação no dia-a-dia).

O volume Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária (SENASP/MJ, 4ª edição) consiste de um manual que retoma as principais disciplinas apresentadas no curso de Promotor, acrescentando algumas trocas de experiências de polícia comunitária no Brasil, uma disciplina de gestão de projetos e uma disciplina de teoria e prática de ensino, cujo objetivo é formar multiplicadores do curso nacional de Polícia Comunitária.

Nesse caso, a proposta transita entre as necessidades de, por um lado, formar profissionais capacitados para implementar e operar ações e programas de polícia comunitária em seus estados e, por outro, formar instrutores. No primeiro caso, os aspectos pragmáticos ainda são pouco aprofundados, tal como na proposta anterior, dado o espaço dedicado aos conceitos teóricos de polícia comunitária, direitos humanos, conflitos, estruturação de conselhos comunitários e mobilização social no passo-a-passo para a gestão das operações. Ainda sentimos a necessidade de maior articulação entre as disciplinas teóricas e práticas. Como a proposta é formar profissionais para atuarem com polícia comunitária, é preciso partir das teorias sobre polícia comunitária e então relacioná-la com o papel da polícia na sociedade, com a atuação da comunidade por meio dos conselhos, com a problemática do conflito e o papel da polícia comunitária na

sua mediação, para depois conformar um programa em etapas, tratando da mobilização social, da gestão de projetos, da gestão interna e das técnicas de mediação de conflitos.

No segundo caso, sentimos a necessidade de maior aproximação entre disciplinas acerca da teoria e da prática, o que será importante para garantir o sucesso da iniciativa de multiplicação almejada por esse programa. Para que policiais exerçam a função educador/instrutor, requer-se um treinamento para a instrução da prática dos conceitos apresentados na disciplina. Além disso, o manual oferece alguns instrumentos de suporte para futuros instrutores, mas carece de recursos como equipamentos de multimeios, banco de dados sobre experiências passadas, formação em dinâmicas de ensino que funcionem como subsídios para a atuação em sala de aula, dentre outros possíveis.

Nesse sentido, pensamos que a proposta poderia ser redirecionada, sugerindo-se que os aspectos teóricos sejam tratados no curso inicial de promotor, e a operacionalização da prática policial - especificamente da polícia militar - seja ministrada para efetivos que virão a operar as bases comunitárias ou realizar ações de polícia comunitária. Uma terceira proposta, com suporte mais amplo, poderia ser direcionada àqueles que pretendem se tornar instrutores em suas áreas de atuação.

O volume Curso Nacional de Gestor e Operador de Policiamento Comunitário (Secretaria de Segurança Pública de SP, PM-SP em parceria com a SENASP/MJ) consiste de um manual prático de técnicas aplicadas de polícia comunitária voltado exclusivamente para a polícia militar que visa capacitar profissionais para atuarem como gestores e operadores de bases de segurança comunitária. Cada capítulo busca explicitar as ações específicas que devem ser adotadas, bem como todos os procedimentos e atividades dentro de cada aspecto do policiamento comunitário: como se comunicar com a população, como elaborar e gerenciar projetos, como mediar conflitos no dia-a-dia, como mobilizar a comunidade, como instalar uma base comunitária de segurança e que atividades serão desenvolvidas.

Nesse aspecto, trata-se de um material mais pragmático e diretamente orientado para esclarecer e orientar todas as ações da polícia militar desenvolvidas nessa modalidade de policiamento baseada no sistema KOBAN. O manual também apresenta alguns elementos teóricos que discutem a origem da polícia e sua importância para a sociedade e fundamentam o conceito de polícia comunitária, explicitando suas bases históricas e comparando com outras experiências internacionais. Em relação à estrutura do curso como um todo, sugere-se que o capítulo que apresenta a questão da polícia comunitária na sociedade atual seja o material introdutório do curso, pois o objetivo do programa é formar gestores e operadores de bases comunitárias, então a clareza sobre as origens os métodos e as aplicações práticas poderia vir em primeiro lugar. Além disso, o manual carece de algumas informações mais aprofundadas ao apresentar o sistema japonês e a experiência em São Paulo.

O volume também apresenta uma discussão sobre liderança, que contribui à compreensão do papel de gestor do policial de uma base comunitária de segurança. Este aspecto poderá ser melhor explorado no curso.

Além disso, o curso também propõe um capítulo sobre a prática de ensino, cujo objetivo é formar multiplicadores de polícia comunitária, apresentando princípios de aprendizagem e alguns métodos e técnicas com base no trabalho de educadores reconhecidos na área da Pedagogia, porém deve-se reforçar se o propósito é formar profissionais para atuarem nas bases ou para serem instrutores. Nesse caso, mais uma vez seria preferível que essa formação fosse específica para os profissionais que desejam atuar como instrutores, com mais tempo de prática e treinamento em didática.

7. CURSO DE GESTOR E OPERADOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA – SISTEMA KOBAN

O texto apresenta o conceito de conflito interpessoal como desacordo entre pessoas como algo inerente à própria vida em sociedade e, portanto, não implicam necessariamente no uso da força. Aborda como os conflitos sociais mal administrados ou não solucionados podem gerar uma situação de violência ou de crime e que, muitas vezes, o Estado não é o espaço mais adequado para solucionar estes conflitos interpessoais.

O texto procura mostrar a relação entre os conflitos interpessoais e a segurança pública, enfatizando qual seria o papel do policial nestes episódios que, muitas vezes, não está preparado para atuar nestes casos.

Aponta outros espaços possíveis para solução de conflitos que não as instâncias do judiciário e da polícia, mas sim por meios pacíficos para a solução de conflitos, que servem como indicação tanto para a guarda municipal quanto para os policiais em suas rotinas de trabalho, em situações em que o uso da força não se faz necessário. O recurso aos meios de resolução pacífica de conflitos busca transformar o próprio padrão de relacionamento e comunicação entre os agentes de segurança.

O texto apresenta também o conceito de “meios de solução alternativa de disputas” ou ADRs (***alternative dispute resolution***), como uma forma de nominar os meios de resolução pacífica de conflitos, pontuando quais são os mais indicados nos casos de conflitos interpessoais, que são: arbitragem, a negociação, a conciliação e mediação.

O texto traz uma explicitação de cada um destes meios, apontando suas características, as situações onde cada um deve ser utilizado, os objetivos da mediação, quem é o mediador, qual seu papel e como ele age.

Na sua dimensão metodológica, o texto apresenta alguns modelos de mediação e como essa atividade pode ajudar no trabalho da polícia. Destacam-se, entre as diversas espécies de mediação, a técnica e a comunitária. O foco nesta parte metodológica está em como o policial pode fazer a mediação considerando-se que, neste trabalho, deve agir como mediador e não como policial. O texto aponta quais encaminhamentos e ações poderão ser desenvolvidas no trabalho do policial.

Com foco na filosofia da Polícia Comunitária, desenhou-se uma metodologia específica de mediação e demais meios de resolução pacífica que promovam a

segurança cidadã, que compreende a atuação das polícias, da guarda municipal e da comunidade, dando ênfase à integração de ações entre os agentes comunitários e de segurança, de gestores públicos, de técnicos, do judiciário, de saúde e de educação, para a montagem de núcleos técnico-comunitários de mediação. Explicita quais as ações podem ser desenvolvidas no âmbito da mediação tanto para os técnicos, como para os policiais, a guarda e a comunidade.

A mediação comunitária visa a mudança dos padrões de comportamento dos atores comunitários, por meio do fortalecimento dos canais de comunicação e da administração pacífica dos conflitos interpessoais entre os integrantes da comunidade. O texto faz referência ao desenvolvimento de um agir comunicativo, de modo que se possibilite e proporcione ampliar os canais de comunicação não apenas entre a polícia e a comunidade, mas entre as próprias instituições de segurança.

Trazem alguns exemplos de parceiros formais ou informais que deverão compor a rede, como unidades de saúde, a polícia, a guarda, as escolas estaduais e municipais, as igrejas, a associação de moradores, os grupos culturais, entre outros.

Na parte final, elabora o procedimento operacional padrão para aplicação dos ADRS nos conflitos interpessoais, pontuando situações diferenciadas e como deve ser o padrão de atuação nessas diferentes situações.

O texto utiliza uma linguagem clara, simples e bastante acessível, com conceitos claros e bastante operacionais, pensados para a atividade prática da mediação de conflitos. Há um esforço em pensar a atividade de mediação para o contexto da polícia comunitária, enfatizando o aspecto da comunicação e do estreitamento de laços entre esses dois atores sociais.

O capítulo analisado tem por objetivo aprimorar a conduta legal dos encarregados da aplicação da lei no cumprimento do seu dever e das funções legais, tendo como direcionamento os princípios constitucionais e processuais decorrentes da Defesa dos Direitos Humanos. Apresenta assim um histórico da evolução dos Direitos Humanos e seus reflexos na Constituição Brasileira de 1988, estabelecendo uma relação fundamentada em princípios jurídicos entre Direitos Humanos, segurança, ordem pública e poder de polícia. A seguir, são destacados alguns dos principais pontos do capítulo:

Objetivos: adequação dos órgãos de aplicação da lei à realidade constitucional, preocupando-se em atingir uma maior eficiência no atendimento à comunidade, seu público e cliente. Especificamente em relação à PM de SP, o objetivo é a mudança de paradigma, pela busca de novos conceitos e técnicas, a fim de alcançar maior excelência nos trabalhos realizados em benefício da comunidade.

Ferramentas: a) implantação do policiamento comunitário (voltado para as necessidades da comunidade); b) inserção prática e teórica de assuntos relacionados aos Direitos Humanos nos currículos escolares.

Busca por uma mudança no padrão de conduta ante o cidadão, distinguindo o cidadão do infrator da lei por meio de uma postura proporcional e gradativa.

Visão de Direitos Humanos: não se trata de privilégios, tampouco de presentes oferecidos conforme o capricho de governantes ou governados.

PM e DH: entendimento do Direito à vida como o principal direito, de tal modo que toda a pessoa tem o direito de estar viva e lutar pelo viver. A conduta não dá o direito de desrespeitar o ser humano envolvido no fato – a pessoa está acima das convicções e condutas dos indivíduos. A lei é o caminho a ser seguido: “O segredo para o bom trabalho do PM está no fato de que ele jamais deve considerar alguém, mesmo o delinquente, como seu inimigo”. Nesse sentido, o conhecimento legal deve ser constantemente explanado e exemplificado aos encarregados da aplicação da lei e aos policiais, para que as cumpram e não ajam fazendo “justiça com as próprias mãos”.

Segurança e ordem pública: responsabilidade que cabe não apenas aos segmentos formadores do sistema, mas também a cada cidadão, premissa da qual parte o conceito de policiamento comunitário.

Ferramentas de direcionamento de práticas: Manual da Cidadania da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Manual de Polícia Comunitária da SENASP e Manual de Tiro de Preservação da Vida (utilizado pela PM de SP).

Sobre o curso de DHs: realizados em parceria com a Anistia Internacional, os estágios formadores de multiplicadores de DHs para PMs repassaram os conhecimentos obtidos a outros policiais que se tornaram multiplicadores.

Tiro Defensivo na Preservação da Vida: Método Giraldi – método criado pelo Coronel PM Nilson Giraldi, que passou a ser utilizado em SP a partir de 1999. Trata-se de um método que procura preparar o PM para agir de forma a “decidir corretamente” e efetuar “tiro de qualidade”, cujo objetivo último é fazer cessar a ação de morte do agressor contra sua vítima. “Como resultado, percebe-se a cada dia, o profissionalismo dos encarregados da aplicação cada vez mais, através dos conhecimentos adquiridos, trazendo a excelência no atendimento da comunidade, sempre com respeito e dedicação ao próximo e objetivando garantir os princípios e direitos constitucionais inerentes a todo ser humano, com base no respeito, dignidade humana, integridade física e, em especial, o direito à vida.”

Utilização de armas não letais: espargidores de pimenta, gás lacrimogênio, tiro de elastômetro, entre outros.

Gerenciamento de crises: eventos críticos ou decisivos, em que a resposta da polícia tem um caráter especial. Qualquer gerenciamento de crises objetiva preservar vidas, aplicar a lei e restabelecer a ordem, garantindo assim o estado de direito. Papel central conferido ao negociador.

Conclusão e comentários: o capítulo busca, por meio de referências de autores que tratam dos temas em questão (ordem pública, poder de polícia, direitos humanos etc.), tornar mais claras algumas das noções que embasam o policiamento comunitário, situando-o em relação ao trabalho de polícia como um todo. O principal ponto em discussão é o papel da polícia, diante de uma realidade atual em que o crime se alarga

e se expande em termos de potencial ofensivo e a importância assumida pela Polícia Militar como principal agente do Estado na efetivação e garantia da Segurança Pública. O texto coloca em discussão o lugar da Polícia Militar, questionando práticas e formas de atuação que hoje são vistas como abusivas e irregulares, procurando dar fundamentação teórica, jurídica e prática ao policiamento preventivo voltado para uma filosofia de polícia comunitária e respeito aos Direitos Humanos.

O capítulo analisado introduz a prática de policiamento comunitário, revisitando suas bases históricas, comparando alguns modelos de policiamento comunitário e experiências no exterior e no Estado de São Paulo.

7.1. BASES HISTÓRICAS

Criação, em 1985, dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), cujo objetivo é a gestão participativa da comunidade nas questões de segurança pública.

1992 – surgimento da estratégia doutrinária do policiamento comunitário, tendo como alicerce a prática desenvolvida no Japão desde 1868.

1997 – criação da Comissão Estadual de Polícia Comunitária, formada por policiais militares, entidades públicas e particulares, com objetivo de assessorar o comando da Instituição na implantação da filosofia de polícia comunitária no Estado.

1999 – criação de diversas OPM em locais onde a maior presença militar era necessária. Foram denominadas Bases Comunitárias de Segurança (BCS).

2000 – criação do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, com o objetivo de sedimentar no âmbito da Instituição e fora dela a filosofia de Polícia Comunitária e os Direitos Humanos, assim como assessorar o Comando da PM nesses assuntos.

2004 – reiteração do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Japão, existente desde 199 para aplicação entre janeiro de 2005 e janeiro de 2008, em parceria com a JICA, para a padronização e sistematização metodológica do serviço nas bases comunitárias, contando com a presença de um policial japonês no acompanhamento desse processo. “Este policial atua junto a um grupo de trabalho, formado pelos comandantes das companhias, que pertencem às BCS piloto, pelos oficiais do Comando de Policiamento da Capital e da Divisão de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. Todos trabalham para adaptar o modelo japonês à realidade da cultura brasileira, padronizando a escrituração, os equipamentos, as formas de abordagem e o contato com a comunidade, o incentivo ao desenvolvimento de projetos conjuntos, a criação de canais de informação entre a polícia e a comunidade, buscando eficácia e eficiência na prevenção da criminalidade, que é a missão constitucional da PM e o grande objetivo do policiamento comunitário.” (p.242).

2008 – criação da Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos, órgão setorial responsável pela implementação das políticas do Comando Geral referentes à Polícia Comunitária e Direitos Humanos.

7.2. CONCEITOS

Comunidade – caracteriza-se por forte solidariedade social; aproximação dos homens e mulheres em frequentes relacionamentos interpessoais; discussão e solução de problemas comuns; sentido de organização possibilitando uma vida social durável.

Segurança - a segurança do indivíduo envolve: a) o reconhecimento do seu papel na sociedade; b) autoestima e a autossustentação; c) clareza dos valores morais que lhe permitam distinguir o bem do mal; d) sentimento de que não será perseguido por preconceito de qualquer natureza; e) expectativa de que não será vítima de agressão física moral ou de seu patrimônio; f) possibilidade de viver num clima de solidariedade e de esperança.

Polícia comunitária – não se pretende criar uma nova polícia ou credenciar pessoas extras aos quadros da PM como policiais comunitários. Trata-se de fomentar a solidariedade social, de modo que todas as forças vivas da comunidade assumam um papel relevante na sua própria segurança e nos serviços ligados ao bem comum. Entende-se que o PM é o servidor público que está mais próximo da população, inclusive das crianças. No PC, o objetivo é reverter a noção de medo da polícia, na medida em que este se faça perceber por sua ação protetora e amiga.

7.3. CARACTERÍSTICAS

A primeira imagem do policial é formada na família;

A polícia protetora e amiga transmitirá na família imagem favorável, que será transferida às crianças, desenvolvendo-se um traço na cultura da comunidade que aproximará as pessoas da organização policial;

O policial, junto à comunidade, além de garantir segurança, deverá exercer a função didático pedagógica de orientar a educação no sentido da solidariedade social;

A orientação educacional do policial deverá objetivar o respeito à ordem jurídica e aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal;

A expectativa da comunidade de ter no PM o cidadão íntegro, interessado na preservação do ambiente, no socorro em calamidades públicas nas ações de defesa civil, na proteção e orientação do trânsito, no transporte de feridos em acidentes ou vítimas de delitos, nos salvamentos e combates a incêndios.

Relação na comunidade: as PMs não tratam com o inimigo, mas com o cidadão. A PM deve ser percebida pela população como uma instituição que está ao seu lado preservando sua segurança; uma organização presente na vida da comunidade, cultuando a solidariedade em lugar da violência.

Modelo de Polícia Japonês: caracteriza-se pelo patrulhamento preventivo e ostensivo a pé e de bicicleta, visando a garantir a segurança e a tranquilidade dos moradores das comunidades. Esse modelo busca contar com as opiniões, sugestões e solicitações dos moradores e, assim, moldar as operações policiais de acordo com as necessidades específicas de cada comunidade. O grande diferencial são as visitas às residências, ao comércio e aos negócios em geral, para repassar orientações sobre prevenção de crimes e acidentes, além de conhecer os problemas e solicitações dos moradores. As atividades são realizadas por policiais alocados em postos de polícia denominados KOBAN ou Chuzaishô (posto tipo residencial).

Principais atividades: patrulhamento e vigilância, ministrar aulas, fiscalizar situações relacionadas, repassar orientações aos jovens, custódia de pessoas alcoolizadas, crianças e perdidas e outros necessitados, orientações em relação a problemas.

Sistema KOBAN/Chuzaishô: praticado no Japão desde 1874, baseia-se no policiamento por meio dos postos policiais integrados por patrulhas a pé, em bicicleta veículos motorizados e embarcações. Atualmente possui cerca de 1300 delegacias, 6600 kobans e 7800 chuzaishos para uma população de 150 milhões de habitantes, distribuídos em um território com dimensões pouco maiores que o estado de SP.

O sistema da Polícia Metropolitana de Tóquio teve origem em 1868; a denominação KOBAN (institucionalizada em 1994), significa: KO = troca; BAN = vigilância, ou seja, KOBAN = vigilância por troca. Já o Chuzaishô é localizado principalmente nas áreas rurais, sendo gerenciados por um policial que reside com a sua família, com sua esposa atuando como auxiliar no atendimento aos solicitantes. CHUZAI = residência onde trabalha, SHO – local, CHUZAISHO – local de residência de trabalho.

Visitas comunitárias: consiste na divisão da área territorial e da sua população em relação ao efetivo fixado para a respectiva área. Cada policial terá, assim, a responsabilidade de contato direto com a parcela da comunidade a ele confiada, realizando VISITAS MENSAIS ÀS FAMÍLIAS, aos estabelecimentos públicos e particulares, preenchendo o cadastramento e mantendo atualizado o banco de dados.

BCS em SP: funcionam 24 horas, com uma viatura de apoio, efetivo de 10 a 20 PMs, incluídas as patrulhas comunitárias, que operam com a viatura de apoio.

BCSD – Bases Comunitárias de Segurança Distritais. Variante de BCS aplicável aos distritos municipais do interior, consistindo em 1 PM que reside no local e que presta atendimento ao público, a partir de sua residência, com uma viatura de apoio à sua disposição. Jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Conclusão e comentários: sugere-se que este capítulo seja o material introdutório do curso, e não a discussão da questão dos direitos humanos. Afinal, o objetivo do programa é formar gestores e operadores de bases comunitárias: a clareza sobre as origens, os métodos e as aplicações práticas poderia ter o destaque

ao virem em primeiro lugar. Além disso, o texto demandaria maior profundidade e abrangência ao apresentar dados sobre o sistema japonês e sobre a experiência em São Paulo. Os dados são relativamente descritivos e não tão aprofundados quanto o poderiam ser. A perspectiva comparativa poderá beneficiar o conhecimento acerca de como o policiamento comunitário é praticado em diferentes países, desde que as experiências de outros países sejam histórica, cultural e socialmente contextualizadas para o estabelecimento de referenciais fecundos à realidade social e cultural brasileira. As práticas em cidades do Japão e na cidade de São Paulo são extremamente importantes nesse sentido.

8. CONCLUSÃO

1. Os saberes e práticas sobre a polícia comunitária já tem sido desenvolvidos na sociedade brasileira desde a década de 80, assumindo um novo patamar a partir dos cursos sobre o sistema Koban, na década de 2000.
2. Tal conjunto configura um capital cultural acerca de um novo modo de policiar na sociedade brasileira que deveria ser mais valorizado, uma vez que poderia contribuir para transformar o Brasil em sociedade mais segura;
3. Há uma cultura política policial, desde os anos 60, sobre modos de relacionamento entre polícia e comunidade - por exemplo, as duplas Cosme e Damião (RJ e SP) e Pedro e Paulo no RS e a polícia interativa (ES) - práticas que foram subsumidas, à primeira pela Ditadura Militar e a segunda pelos avatares de governos insensíveis à inovação no policiar;
4. Por consequência, verificamos um capital cultural policial acerca da polícia comunitária que representa um acervo simbólico de experiências socialmente relevantes, inclusive com uma expressiva produção intelectual de autores oriundos da segurança pública, que precisam ser reconhecidas;
5. Os participantes dos cursos apresentam alto capital cultural, expresso em títulos escolares superiores à média nas organizações policiais;
6. Verificamos, nos nove estados pesquisados, várias iniciativas de políticas públicas de segurança orientadas pela filosofia da polícia comunitária, o que evidencia um campo de experiências extremamente positivo em relação às possibilidades de redução das violências na sociedade brasileira;
7. Os manuais analisados, de modo geral, são pertinentes. Entretanto, nos grupos focais surgiram críticas no sentido de que deveriam incluir mais experiências práticas; assim como caberia mencionar a troca de experiências entre os diversos estados. Ainda mais, deveriam incluir observações sobre as práticas destacando experiências mais atualizadas sobre o tema.
8. A experiência japonesa é extremamente importante desde que seja cultural, histórica e socialmente contextualizada, de modo a nos fornecer parâmetros

comparativos fecundos para uma incorporação adequada à realidade social e cultural brasileira;

9. No conjunto dos materiais analisados, verifica-se uma expressiva incorporação da filosofia da polícia comunitária; porém, nos pareceu que, malgrado expressivas exceções, poderia haver maior priorização do policiamento comunitário por parte dos comandos operacionais;

10. Ressalta um expressivo ganho das organizações policiais na medida em que valorizem os laços sociais diferenciados que podem vir a ser estabelecidos com as comunidades locais;

11. Percebemos que existe a disseminação de uma filosofia da polícia comunitária, a qual, evidentemente, precisa ser socialmente contextualizada, tendo em vista a diversidade de situações envolvendo a segurança cidadã na sociedade brasileira;

12. Nesta perspectiva enfatiza-se a necessidade do fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança, experiências assaz presentes nos diversos estados pesquisados;

13. Entretanto, parece-nos haver algumas lacunas nas escolas e academias de polícia em relação ao ensinamento da filosofia da polícia comunitária e das estratégias práticas do policiamento comunitário;

14. Todos os relatos indicam a permanência - o que seria um traço não apenas brasileiro, mas também observado na sociedade americana e canadense - de uma valorização profissional ambígua entre os profissionais envolvidos no policiamento ostensivo e aqueles que se dedicam ao policiamento comunitário;

15. Percebemos que a filosofia da polícia comunitária também foi esposada por outras organizações da segurança pública: pela Polícia Civil e pelas Guardas Municipais;

16. No que concerne aos cursos do sistema Koban, há evidências de que tem sido mais direcionados para as Polícias Militares, cuja experiência positiva poderia ser alargada às outras organizações da segurança;

17. No que se refere às experiências de UPP's, do Rio de Janeiro, consideramos que há um contexto específico de desarticulação do controle territorial armado do crime organizado, o qual deverá ser complementado pelas UPP's Sociais, quando então poderá vir a estabelecer condições de possibilidade de implantação de um policiamento comunitário;

18. O policiamento comunitário se nos revela como uma forma de produzir uma nova imagem do trabalho policial que valoriza a discricionariedade, responsabilidade e criatividade do policial em seu trabalho junto às coletividades locais;

19. Pareceu-nos, também, um traço da especificidade brasileira da polícia comunitária um quadro de confronto entre o crime organizado, as populações locais e a presença dos policiais, configurando possibilidades determinadas pelas opções políticas acerca do modo de policiar na sociedade brasileira;

20. No horizonte das possibilidades do processo civilizatório da sociedade brasileira no século XXI, parece-nos plausível concluir que a polícia comunitária constitui um espaço de lutas pelo reconhecimento dos direitos dos cidadãos e cidadãs, assim como dos direitos de reconhecimento social dos membros das organizações de segurança;

21. A conclusão final deste trabalho é de que existe na sociedade brasileira do século XXI a configuração de outro modo de policiar, o qual poderia reconhecer as práticas históricas de polícia comunitária, para então plasmar um novo modo de policiar, o qual poderíamos denominar de Polícia Cidadã, enquanto uma contribuição da sociedade brasileira à transformação das sociedades contemporâneas no sentido de um bem viver em paz.

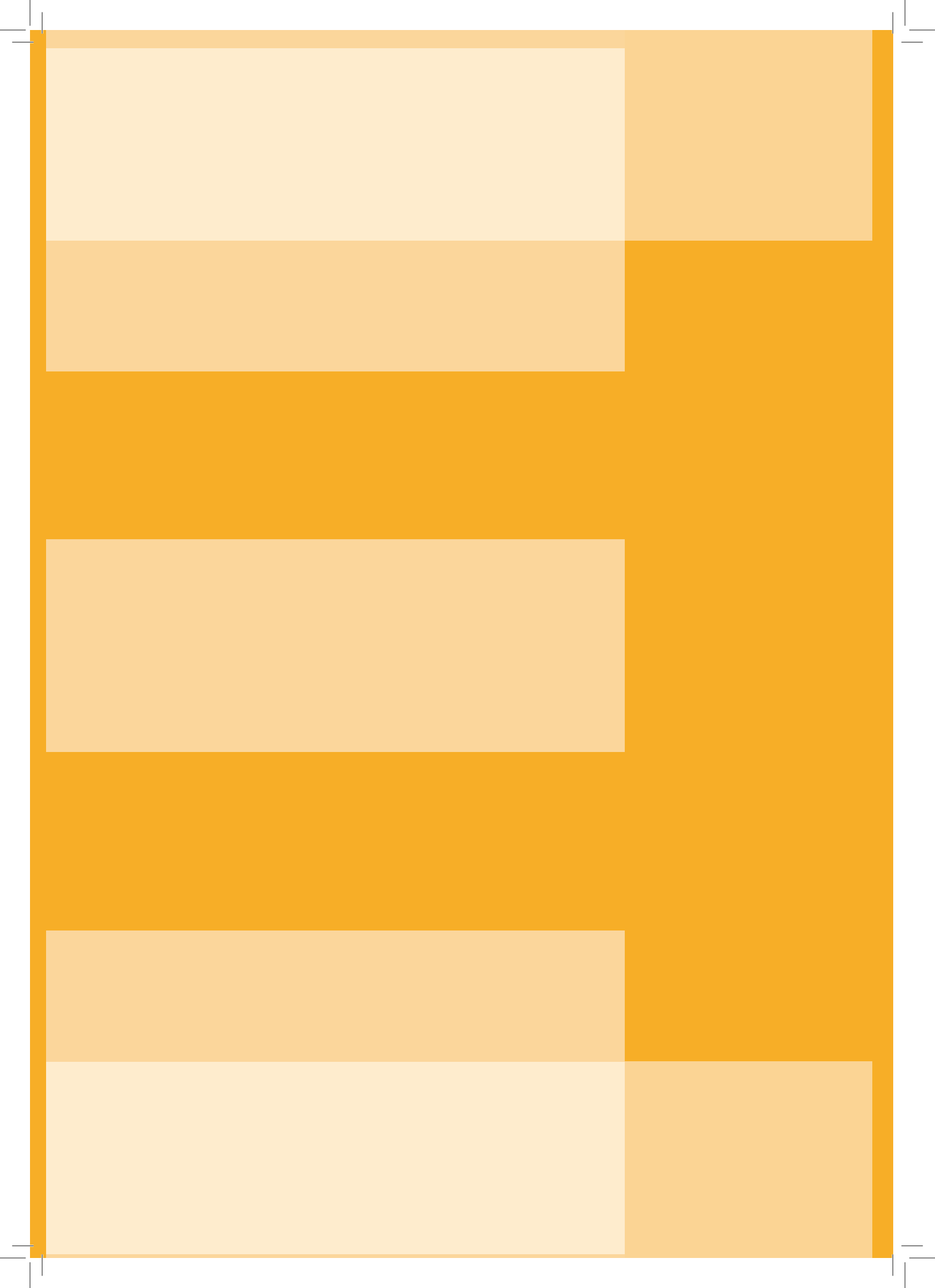
9. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, LEGISLAÇÕES, CURRÍCULOS

- Propostas de políticas públicas de segurança que incorporem a filosofia da polícia comunitária em todas as dimensões e níveis da sociedade brasileira;
- Afirmção de políticas públicas que valorizem o exercício do policiamento comunitário pelos profissionais da segurança pública;
- Política de valorização profissional que incorporem positivamente a participação em experiência de policiamento comunitário;
- Incorporar a disciplina de polícia comunitária nas academias e escolas de polícia e nos cursos da RENAESP;
- Potencializar a participação internacional do Brasil nos órgãos internacionais de reforma do setor de segurança – tais como, UNITAR, ISSAT, ASSET e MERCOPOL – tendo como meta a universalização da filosofia da polícia comunitária.

10. SUGESTÃO DE POSSÍVEIS USOS E/OU APLICABILIDADE DOS RESULTADOS OBTIDOS NO ESTUDO

- Sugerir que a polícia comunitária seja uma das prioridades dos comandos das organizações de segurança pública

- Propor ampla campanha de opinião pública para generalizar a polícia comunitária com uma filosofia norteadora das práticas policiais;
- Propor o fortalecimento do policiamento comunitário tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais;
- Promover o modo de policiar comunitário como estratégia inter setorial do estado e nos três níveis (envolvimento de secretarias estaduais e municipais saúde, educação, esporte, cultura, etc.).
- Fortalecer a RENAESP como instituição educacional para orientar a polícia comunitária como tema de ensino e pesquisa;
- Sugerir que as escolas e academias de polícia incorporem o estágio dos alunos em bases de policiamento comunitário como parte do curso de formação.



4

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO ÂMBITO MUNICIPAL:

uma análise comparada das cidades de Canoas/RS
e Jaboatão dos Guararapes/PE

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL E UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO¹

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as políticas municipais de segurança pública nos municípios de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE, levando em conta a implementação do PRONASCI. Buscou-se identificar as ações executadas, a relação entre indicadores criminais e as representações sociais das violências e da criminalidade dos gestores e da população local, bem como identificar os obstáculos encontrados para a execução dos convênios e ações previstas no PRONASCI, as estratégias de institucionalização dos projetos e as articulações entre as políticas municipais de segurança pública e as políticas estaduais de segurança pública. São aqui apresentados os resultados da pesquisa realizada no período de dezembro de 2011 a julho de 2012. Em um primeiro momento, foram sistematizadas as entrevistas concedidas pelos gestores municipais, que oferecem um panorama das políticas implementadas nos dois municípios e das dificuldades enfrentadas. Em seguida, são descritos os achados a partir da realização de grupos focais, e por fim são apresentados os resultados da aplicação de questionário (*survey*) com amostra de 400 respondentes em cada um dos dois municípios, que permitem identificar a percepção social a respeito das políticas públicas de segurança em Canoas e Jaboatão dos Guararapes.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas municipais de Segurança Pública. Percepção Social. Violência. Prevenção. PRONASCI.

ABSTRACT

*This study aimed to analyze the municipal public security policies in the municipalities of Canoas / RS and Jaboatão dos Guararapes / PE, considering the implementation of PRONASCI. Was sought to identify the actions executed, the relationship between criminal indicators and the social representations of violence and crime of the managers and local people, as well as identify obstacles to the implementation of the agreements and actions under PRONASCI, strategies of the institutionalization of projects and the joints between the municipal public security policies and state policies for public security. Here are presented the results of research conducted from December 2011 to July 2012. At first, were systematized the interviews by municipal managers, offering an overview of the policies implemented in the two municipalities and the difficulties faced. Then we describe the findings from the focal groups, and finally presents the results of a questionnaire (*survey*) with a sample of 400 respondents in each of the two municipalities, identifying the social perception about the public security policies in Canoas and Jaboatão dos Guararapes.*

KEYWORDS: Municipal Public Security Policies. Social Perception. Violence. Prevention. PRONASCI.

¹ Equipe de pesquisa: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (coordenador), José Luiz de Amorim Ratton Jr., Aline de Oliveira Kerber, Fernanda Bestetti de Vasconcellos, Mariana Chies Santiago Santos, Rafael Dal Santo, Patrícia Correia de Oliveira e Rayane Maria de Lima Andrade

1. INTRODUÇÃO

Parece evidente que o tema da segurança pública tem alcançado uma importância cada vez maior na agenda social e política nacional e internacional, despertando grande interesse de diversos segmentos e atores sociais. O fenômeno não se limita ao Brasil, e pode ser observado, com maior ou menor incidência, em todos os continentes. Isso porque a violência e a criminalidade aparecem como graves problemas sociais contemporâneos nos países de novas democracias.

No Brasil, seja por conta do modelo de policiamento adotado no país, seja em função das limitações impostas pelo texto constitucional, os municípios permaneceram por muito tempo à margem do debate sobre segurança pública. Via de regra, desde pelo menos os governos militares, este foi um tema considerado de responsabilidade dos governos estaduais e do governo federal. Contudo, a partir do final dos anos 90 a segurança pública passou a receber um tratamento especial na agenda das discussões dos compromissos da União com os municípios, deixando de se constituir como problema da segurança estritamente dos Estados e de suas polícias (AZEVEDO e FAGUNDES, 2007).

Na última década, muitas experiências importantes de políticas públicas de segurança passaram a ocorrer na esfera municipal. Vários são os municípios que, neste último período, têm assumido responsabilidades na área, produzindo diagnósticos, desenvolvendo planos municipais, formando e reestruturando suas Guardas, implementando políticas públicas de segurança através de projetos sociais com foco na prevenção das violências e da criminalidade, etc. Tais experiências são muito diversas e se orientam por princípios e expectativas também muito variados, sendo, no geral, pouco estudadas e conhecidas.

No âmbito das políticas municipais de segurança, o Estado tem pautado sua atuação não mais exclusivamente na repressão das violências, mas também na prevenção e na promoção de novas formas de convivência social e cidadã (mais seguras e pacíficas), focadas na garantia, no respeito e na promoção dos direitos humanos. A intenção passa a ser a implementação de políticas de segurança cidadã, balizadas por duas perspectivas, distintas e complementares: a repressão qualificada da criminalidade e a prevenção social das violências.

As políticas municipais de segurança cidadã expressam, pois, a expectativa de que as políticas de segurança devam se adequar às realidades locais e aos anseios das populações, em uma perspectiva de integração interinstitucional, intersetorial e interagencial, através de mecanismos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas (DIAS NETO, 2005).

Nos primeiros planos nacionais de segurança pública já se evidenciavam as ações de caráter preventivo: integração entre as polícias, qualificação profissional com o objetivo de diminuição da letalidade policial, estímulo à aplicação de penas alternativas, fortalecimento de estratégias de policiamento comunitário, controle de armas e garantia e promoção dos direitos humanos. Aparece também neste escopo a implementação de um projeto de segurança pública para o país, no qual são de grande expressão os Gabinetes de Gestão Integrada e o SUSP (Sistema Único de Segurança Pública).

Em 2007, seguindo essa tendência mais ampla de indução da atuação dos municípios no campo da segurança pública, ensejada pelo estabelecimento da SENASP e, posteriormente, do SUSP, o Ministério da Justiça lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), reconhecendo os avanços dos planos anteriores e assumindo a complexidade do fenômeno da violência, dando ênfase maior, desta feita, às questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura.

O PRONASCI é composto por dois grandes eixos: medidas de caráter estrutural e programas locais. Dentre os principais projetos estruturais do PRONASCI estão: a valorização dos profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e ao crime organizado; e o envolvimento comunitário. Sobre os programas locais, merecem destaque os Territórios de Paz, o Mulheres da Paz, o PROTEJO e os programas de Justiça Comunitária. Têm como pressuposto a garantia do acesso à justiça e a recuperação dos espaços públicos, por meio de medidas de revitalização e urbanização.

A presente pesquisa tem por objeto a análise comparada dos resultados gerados pela implementação do PRONASCI em duas regiões prioritárias do programa, as cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE, no contexto da institucionalização de suas políticas públicas municipais de segurança, no período compreendido entre os anos de 2003 a 2011².

Segundo dados do IBGE³, Canoas, em 2010, contava com uma população de 324.025 habitantes, sendo o 4º maior município do estado do Rio Grande do Sul e o 67º do Brasil em população. O PIB do município ocupa o 2º lugar no estado e 31º no país. Conforme dados do último censo do IBGE, a população masculina representa 48,63% do total, e a feminina 51,37%. A densidade demográfica é de 2.542,56 habitantes por km². O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) era, no início da década de 2000, de 0,815.⁴ O município possui doze delegacias de polícia, sete companhias da Brigada Militar e 140 guardas municipais.

Nos últimos quatro anos, houve redução de 49% dos homicídios na cidade, considerando o primeiro trimestre de 2009 a 2012. O balanço foi apresentado pelo Observatório de Segurança da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania⁵: 2009 - 51 casos; 2010 - 45 casos; 2011 - 29 casos (- 35,5%); 2012 - 26 casos (- 10%). Vistas em conjunto, as estatísticas desde 2009 consolidam uma tendência de queda para o município de Canoas, totalizando uma redução de 49% de 2009 para 2012, na comparação dos 1ºs trimestres.

Conforme o estudo feito pelo Observatório de Segurança, se forem espacializados os incidentes, observa-se que a redução foi proporcionalmente estimulada pelo bairro

2 O presente recorte temporal foi escolhido para identificar o impacto do trabalho de indução da atuação municipal no campo da segurança pública, desenvolvido pela SENASP, especialmente através do PRONASCI, a partir de 2007.

3 Censo Populacional 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (29 de novembro de 2010). Acesso em julho de 2012)

4 Atlas do Desenvolvimento Humano. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2000). (acesso em julho de 2012)

5 Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/idDep/30/id/4908> (acesso em julho de 2012)

Guajuviras. Em 2009 os homicídios que ocorreram neste bairro representaram 20% do total da cidade. Em 2011 foram 7,4%, demonstrando que a redução municipal foi “puxada” pela redução de 66,7% no Guajuviras: 9 homicídios em 2009, 10 em 2010, 2 e 3 homicídios em 2011 e 2012, respectivamente. Na região do Território de Paz Grande Mathias Velho (que inclui Mathias Velho e Harmonia) também foi verificada significativa redução de mortes no primeiro trimestre em comparação ao mesmo período nos anos anteriores: 21 casos em 2009, 13 em 2010, 14 em 2011 e 10 em 2012.

Jaboatão dos Guararapes é o segundo Município mais populoso da Região Metropolitana do Recife segundo o Censo Demográfico realizado em 2010 pelo IBGE. A população total do Município é de 644.620 habitantes, sendo 47,8% do sexo masculino e 52,2% do sexo feminino. A população mais do que triplicou desde 1970, resultando em uma densidade demográfica de 2.271,1 hab/km.

Recife, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho foram os Municípios com maior número de ocorrências de pessoas vitimadas por crimes violentos letais e intencionais no primeiro trimestre, tanto em 2011 como em 2012. No primeiro trimestre de 2012 a taxa de homicídios em Jaboatão dos Guararapes era de 86/100.000⁶

Na virada do século, Pernambuco era o estado que apresentava as maiores taxas de violência do país. Sua taxa de 54 homicídios por 100 mil habitantes duplicava o índice nacional. No ano 2010, a taxa já havia caído para 38,8 %, o que representa uma queda de 28,2%, passando a ocupar o quarto lugar entre as 27 unidades da federação.

Em sua evolução histórica, desde 1980, podemos reconhecer quatro grandes etapas. Nas duas primeiras, que vão até o ano 2001, as taxas de homicídios são crescentes, e o motor desse crescimento pode ser encontrado na elevação das taxas nas regiões metropolitanas do estado, que se distanciam do interior. As duas últimas etapas, a partir de 2001, vão marcar o declínio nas taxas, com início lento e acelerando a partir de 2007, em que as quedas concentram-se também nas RM, cujas taxas vão se reaproximando das do interior. Nos dois municípios do estado com mais de 500 mil habitantes, Recife e Jaboatão dos Guararapes, as quedas foram significativas e semelhantes em ambos, em torno de 40%⁷.

Os municípios selecionados têm características semelhantes que justificam a comparação, quais sejam:

- Ambos estão situados na região metropolitana do seus Estados, constituindo-se entre os municípios mais populosos, com características geográficas também similares, já que atravessados por importantes rodovias que os ligam ao interior e à capital do Estado;
- Possuem densidade populacional semelhante, com cerca de 2.500 habitantes por km² (segundo dados do Censo 2010, Jaboatão dos Guararapes conta com 644.620 habitantes, e Canoas com 323.827);

6 Boletim Trimestral da Conjuntura Criminal em Pernambuco. Recife: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM. Disponível em: http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=160261&folderId=1543534&name=DLFE-32732.pdf (acesso em julho de 2012)

7 Mapa da Violência 2012: Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil. Instituto Sangari, 2012. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_pe.pdf (acesso em julho de 2012)

- Concentram altas taxas de homicídios, variando entre 45 e 53 homicídios por 100 mil habitantes no ano de 2009, segundo o Sistema de Informações e Mortalidade (DATASUS). No ano de 2010, Jaboatão dos Guararapes teve 295 homicídios, com uma taxa de 45,76 por 100.000 habitantes. Canoas teve em 2010 um total de 124 homicídios, com uma taxa de 38,29 por 100.000 habitantes;

- Ambos assinaram convênio com o Pronasci em 2007.

Buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida a implementação do PRONASCI nas cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE vem garantindo a redução das violências e da criminalidade, especialmente da violência letal, alterando as representações sociais dos gestores e da população local sobre esses resultados e, ainda, potencializando a institucionalização, permanente e continuada, do programa como política pública municipal de segurança nessas regiões?

Neste sentido, a pesquisa tem com objetivo geral analisar as políticas municipais de segurança pública nos municípios de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE, cotejando-as com os resultados auferidos a partir da implementação do PRONASCI; e como objetivos específicos identificar as ações do PRONASCI executadas pelos municípios citados; analisar a relação entre indicadores criminais e as representações sociais das violências e da criminalidade dos gestores e da população local; verificar se os programas locais e os estruturais atuam na perspectiva da segurança cidadã propugnada pelo PRONASCI; levantar os obstáculos encontrados para a execução dos convênios e ações previstas no PRONASCI; identificar as estratégias de institucionalização dos projetos como políticas públicas municipais de segurança e investigar as articulações entre as políticas municipais de segurança pública e as políticas estaduais de segurança pública.

O presente relatório apresenta os resultados da pesquisa realizada no período de dezembro de 2011 a julho de 2012. Em um primeiro momento, foram sistematizadas as entrevistas concedidas pelos gestores municipais entrevistados, que oferecem um panorama das políticas implementadas nos dois municípios e das dificuldades enfrentadas. Em seguida, são descritos os achados a partir da realização dos grupos focais destes nos dois municípios pesquisados. Por fim, são apresentados os resultados da aplicação de questionário (*survey*) com amostra de 400 respondentes em cada um dos dois municípios, que permite identificar a percepção social a respeito das políticas públicas de segurança em Canoas e Jaboatão dos Guararapes.

2. METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa, foram utilizados diversos recursos metodológicos para a coleta de dados quantitativos e qualitativos. Levando em conta as diferenças existentes na implementação das políticas de segurança nos dois municípios estudados, o tempo reduzido para realização da pesquisa, e a dificuldade de estabelecer limites estritos de comparação entre ambos, optou-se pela realização de dois estudos de caso, utilizando para tanto as mesmas técnicas de pesquisa, para então estabelecer alguns parâmetros de comparação sobre os

resultados encontrados em cada um deles. As técnicas de pesquisa utilizadas e a sua operacionalização estão a seguir explicitadas:

- Foram realizados cinco grupos focais em Canoas e dois em Jaboatão dos Guararapes, com gestores dos programas, beneficiários diretos dos programas e cidadãos participantes e não participantes dos programas implementados, levando em conta critérios que contemplassem diferentes faixas etárias e gênero.

- A entrevista em profundidade é uma técnica onde o pesquisador interage constantemente com o entrevistado, realizando perguntas sobre o tema em tela, a saber, a institucionalização das políticas de prevenção social das violências. Para tanto, utilizou-se um roteiro pré-estruturado, com questões abertas. Foram entrevistados, além do Secretário de Segurança Urbana dos municípios pesquisados, mais três gestores de programas de prevenção à violência em cada município.

- Os *suveys* tiveram por objetivo verificar a percepção dos moradores dos municípios pesquisados sobre as políticas públicas de segurança municipais, assim como a sensação de segurança da população. Os *surveys* foram desenhados a partir de um plano amostral por cotas representativas da população por sexo, idade, escolaridade e renda, conforme dados do IBGE Censo 2010, com um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de no máximo 5%. Foram aplicados 400 questionários em cada um dos municípios pesquisados.

3. A PESQUISA QUALITATIVA – ENTREVISTAS E GRUPOS FOCAIS

3.1. ENTREVISTAS⁸

Em cada um dos municípios pesquisados foram entrevistados quatro interlocutores importantes, que estão envolvidos com a gestão municipal de políticas de segurança ou com a prevenção social das violências, ou que já tiveram cargos de gestão na área. Em média, as entrevistas levaram cerca de uma hora e vinte minutos, todos os áudios foram gravados e as falas mais significativas, para os objetivos desta pesquisa, foram aqui reproduzidas.

3.1.1. Entrevistas realizadas em Canoas

Para a realização das entrevistas no município de Canoas, foram contatados cinco diferentes gestores: o secretário municipal de segurança pública e cidadania; o gestor responsável pelo Observatório de Segurança Pública; a gestora responsável pela Casa das Juventudes/Protejo; o gestor responsável pelo Núcleo de Justiça comunitária e o gestor responsável pelo programa Mulheres da Paz. É necessário pontuar aqui que o contato com este último citado apresentou-se bastante dificultado e que o mesmo, ainda que tenha se comprometido diversas vezes em

⁸ Entrevista realizada em 11 de abril de 2012

relatar suas atividades no programa Mulheres da Paz, não retornou os contatos realizados tanto pela pesquisadora responsável pela realização das entrevistas, quanto ao coordenador da pesquisa.

De acordo com o Secretário Municipal de Segurança de Canoas⁹, a construção de uma política pública de segurança municipal deu-se, primeiramente, a partir da utilização de diretrizes expostas no Plano Nacional de Segurança Pública. A utilização dos recursos propiciados pelo PRONASCI¹⁰ oportunizou a implementação daquelas diretrizes. Neste sentido, foi viabilizado o processo de municipalização da segurança pública na cidade de Canoas.

[...] o PRONASCI serviu para que nós pudéssemos dinamizar estes conceitos e este desenho institucional, com recursos captados pelo governo federal e que deram impulso, inclusive de legitimação social na agenda do município. Assim, o tema passou a ser discutido não somente pelo Estado e pela União, mas também pelo ente federado município e por vários atores da sociedade civil organizada, os quais começaram a perceber que havia uma outra abordagem, um outro enfoque na atual gestão municipal em relação ao tema da segurança, o qual era antes negligenciado, antes acessório, antes na periferia da agenda municipal e agora sendo colocado no centro. (secretário municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

A parceria do município de Canoas com o Governo Federal através do PRONASCI concretizou-se a partir da implementação de uma política municipal de segurança. Assim, os responsáveis pelo processo buscaram realizar uma intervenção municipal qualificada, a qual procurou ultrapassar a lógica tradicional de utilização de dinâmicas policiais para a prevenção de violências, e qualificação das ações repressivas, no sentido de colaborar com as ações realizadas pelas instituições policiais, através da busca por eficiência na investigação criminal e de estratégias mais precisas para a estruturação de uma lógica de policiamento ostensivo.

A estruturação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania deu-se a partir de três programas estratégicos somados a uma unidade de gestão (a qual veio transformar-se, posteriormente, no PROCON – Programa de Defesa dos Consumidores), as quais foram pensadas de acordo com as previsões do PRONASCI e da Política Nacional

⁹ Entrevista realizada em 11 de abril de 2012.

¹⁰ São diretrizes do Pronasci:

I - promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural;

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;

III - promoção da segurança e da convivência pacífica;

IV - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;

V - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;

VI - participação do jovem e do adolescente em situação de risco social ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias;

VII - promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos;

VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes;

IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;

X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;

XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; e

XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci.

São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos;

II - foco social: jovens e adolescentes, em situação de risco social, e egressos do sistema prisional e famílias expostas à violência urbana; e

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos.

de Segurança Pública. Os programas estratégicos estavam voltados para : 1) construir um planejamento de policiamento comunitário, a partir da Guarda Municipal e da sua integração com outras agências, chamado Guarda Comunitária¹¹; 2) trabalhar com as novas tecnologias de prevenção e monitoramento, chamado Canoas Mais Segura¹² e 3) viabilizar a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social, através da implementação do Território da Paz¹³. A estes três programas foi acrescentado o PROCON, o qual, de acordo com o Secretário, equivaleria a uma dimensão de acesso à justiça, complementada pelo programa Justiça Comunitária, o qual busca a mediação de conflitos de proximidade, antes que os mesmos sejam judicializados.

Além das iniciativas municipais acima citadas, foi criado no município de Canoas o Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M)¹⁴, o qual teve como prerrogativa a viabilização da discussão de demandas e sugestões vindas da sociedade civil, executivo municipal e órgãos tradicionalmente vinculados à segurança pública, para a elaboração de ações de prevenção e redução de violências.

A estruturação do Gabinete de Gestão Integrada, juntamente com a implementação de uma sala de videomonitoramento (na qual são acompanhadas as imagens produzidas pelas câmeras de segurança dispostas pelo município), um observatório de segurança pública e um tele-centro, configurou-se na primeira etapa de implantação de um Território de Paz, a qual seria concluída, posteriormente, após o recebimento de recursos federais .

Havia já perspectivas de ser o Guajuviras ou a Mathias, que há época eram e são ainda hoje os dois grandes bairros com maiores índices de homicídios. E aí, por uma questão de otimização de recursos e de viabilidade para executar o programa, nós mandamos dezesseis projetos para o governo federal para captar recursos do PRONASCI. Estes projetos foram analisados e doze deles foram aprovados e em torno de 10 milhões de reais foram captados em 2009, quando em outubro de 2009 nós lançamos o Território de Paz no bairro Guajuviras. (secretário municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

De acordo com o Secretário, a elaboração de um diagnóstico técnico prévio possibilitou o conhecimento das características da criminalidade e das violências perpetradas no município.

11 O projeto Guarda Comunitária é desenvolvido no âmbito da Guarda Municipal, na perspectiva do policiamento comunitário, contando com ações nas escolas (Ronda Escolar) e nos outros próprios e equipamentos públicos do município. Este projeto foi iniciado em março de 2010. Foi desenvolvida dentro deste escopo a Política de Prevenção às Violências nas Escolas, com ações de intervenção desdobradas em atividades lúdicas (Teatro de Fantoches), reuniões com a comunidade escolar (Comissões Internas de Prevenção às Violências na Escola - CIPAVE), presença nos recreios, nas entradas e nas saídas das aulas, Fóruns e Conselhos de prevenção à violência nas escolas

12 O Canoas Mais Segura é um projeto que busca aliar a tecnologia à prevenção dos crimes e das violências, dialogando com o conceito de “repressão qualificada”. Conta com 118 câmeras de videomonitoramento em vias públicas, outras duas câmeras equipadas com sistemas de identificação facial instaladas na saída do metrô e duas câmeras com sistema identificador de placas (OCR). Além disso, conta com 102 câmeras e 2.321 sensores de alarmes em próprios municipais. No Território de Paz Guajuviras foram instalados 44 sensores acústicos em vias públicas que compõe um sistema de detecção de disparos de armas de fogo (*ShotSpotter*).

13 O PRONASCI, conta, principalmente, com ações territoriais integradas no Território de Paz Guajuviras, efetivadas a partir de 2010. Além de dispor de todas as ações dos projetos estratégicos e do escopo de trabalho do GGI-M, o Território de Paz com os seguintes projetos sociais:

Geração Consciente: Formação de jovens de 15 a 24 anos como Educadoras(es) Populares em Direitos do Consumidor.

Pacificar: Através da capacitação de estudantes de direito em Regularização Fundiária e Mediação de Conflitos, oferece a mediação de conflitos e atendimentos para casos que envolvem a posse da terra e/ou irregularidade de moradia para a comunidade, em parceria com os outros projetos, especialmente o Núcleo de Justiça Comunitária.

Comunicação Cidadã: Oferece capacitação na área da comunicação e novas tecnologias para jovens entre 15 e 24 anos, formando jovens jornalistas-cidadãos. Conta ainda com a Agência da Boa Notícia Guajuviras, que possui uma sede própria (estúdios, salas de oficinas), onde os e as jovens produzem informações e notícias sobre o que acontece de bom na comunidade.

14 Fórum deliberativo que reúne as forças policiais que atuam no município, secretarias municipais que possuem órgãos de fiscalização, poder judiciário e a Guarda Municipal. No âmbito do GGIM são desenvolvidas as Ações Integradas, o Plantão Integrado de Fiscalização e a organização da segurança em eventos, além da discussão e deliberação de questões que envolvam, de alguma forma, a segurança pública no âmbito municipal.

Fizemos um levantamento técnico, em termos de diagnóstico, que na época foi o melhor que conseguimos, que foi um diagnóstico prévio e mesmo com todas as fragilidades nos informou sobre o perfil da violência e criminalidade naquela região. Nós encomendamos na época também duas pesquisas: uma de vitimização e outra sobre o perfil dos homicídios, as quais, por problemas metodológicos, não puderam ser utilizadas, mas nos deram o quadro de que, por exemplo, no ano de 2008 ocorreram 50 homicídios no bairro Guajuviras e que nenhum inquérito policial havia sido aberto. Assim, nós fizemos um debate com a regional e falamos que o delegado titular há época não possuía qualquer condição de dirigir a delegacia de um Território de Paz, já que o delito mais grave do nosso ordenamento jurídico não é investigado, o que será que ocorria com os outros, né? (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

No sentido de qualificar o trabalho policial de investigação, tendo como meta a resolução de homicídios ocorridos no município, bem como sua redução, a Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania buscou reaparelhar os órgãos policiais atuantes na cidade, sendo contemplados aqueles pertencentes a Polícia Civil e Brigada Militar. A aposta realizada estava centrada na ideia de que profissionais melhor qualificados, que contassem com boas condições materiais de trabalho seriam mais eficientes.

A partir de 2009, através do trabalho realizado pelo Observatório de Segurança Pública, o município de Canoas passou a contabilizar oficialmente os homicídios ocorridos em seu território. A metodologia utilizada para a contagem dos casos baseou-se no cruzamento de dados produzidos pela Polícia Civil com aqueles produzidos pelo Sistema Único de Saúde¹⁵.

De acordo com o Secretário, já a partir do ano de 2010 foi possível verificar uma queda nos índices de homicídios.

Nós conseguimos reduzir os homicídios em 38% em 2010 (em relação a 2009) e agora em 2011 em 46%, também em comparação com 2009. E isso acabou tendo impacto na cidade inteira: nós tivemos nos últimos três anos uma redução de homicídios na cidade inteira, sendo que no último ano esta redução foi de 27%. E mesmo na área da Mathias houve uma redução. Menor do que nós gostaríamos, porque a situação hoje se inverteu: Mathias e Harmonia, Rio Branco e Guajuviras, que são os quatro bairros com maior incidência de homicídios. Não é o único indicador, mas é um indicador importante a ser considerado para uma avaliação do trabalho. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

Foi a partir de 2010 que passaram a ser realizados investimentos do município em tecnologias de prevenção da criminalidade e monitoramento dos locais apontados como mais vulneráveis. Foram instalados alarmes em próprios públicos, câmeras de videomonitoramento e GPS's nas viaturas utilizadas pela Guarda Municipal. O bairro Guajuviras também foi beneficiado por um conjunto de outras políticas públicas: recuperação de cerca de 300 pontos de iluminação pública, pavimentação de ruas, revitalização de espaços públicos degradados, construção de escolas, reformas em postos de saúde, locação de UPAS, reforço do policiamento ostensivo e ações com a polícia civil, regulação dos espaços com comércios locais.

¹⁵ Foram contabilizados cerca de 150 homicídios ocorridos no município no ano de 2009. Segundo o secretário, os dados apresentam-se superiores aos apresentados pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do RS, devido a uma metodologia distinta de contagem.

No que se refere a implementação dos projetos Mulheres da Paz¹⁶, Protejo¹⁷ e Justiça Comunitária¹⁸, a opção adotada pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania foi a de contratar, para a gestão dos mesmos, pessoas jurídicas com o fundamento do notório saber, ou instituições de ensino para a gestão dos projetos sociais.

Foi uma opção baseada em dois critérios: primeiro nós achamos que o instrumento pregão e o critério preço não pode ser o critério adequado para construir projeto que é inovador, cujos marcos técnicos e teóricos estão sendo construídos, hoje mais acabados do que no princípio, mas na época havia uma diretriz muito clara sobre como seria este relacionamento institucional no mesmo terreno e com outros atores e, em segundo lugar, com relação ao tempo, porque existe uma metodologia de implantação do programa que nós precisamos chegar com estes projetos em um certo tempo nos Territórios. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

Neste sentido, para o desenvolvimento do Protejo, o município contratou a Fundação *La Salle*, para implementar a política pública focada nas juventudes.

No caso do projeto Mulheres da Paz, foi firmado um contrato com a ONG Themis. Esta última construiu a metodologia das Promotoras Legais Populares¹⁹, a qual inspirou a construção das Mulheres da Paz. Posteriormente, após alguns problemas político-institucionais entre a Secretaria de Assuntos para as Mulheres e o Ministério da Justiça, foi descontinuado o repasse de recursos para a manutenção do projeto Mulheres da Paz.

A ONG Viva Rio foi contratada para a implementação do projeto Justiça Comunitária:

Nós contratamos o Viva Rio para desenvolver o Justiça Comunitária, porque ele foi baseado em um projeto de extensão que eu tinha participado e que outras pessoas egressas da UFRGS e da PUCRS construíram, chamado Serviços Legais Inovadores, os quais tem várias experiências na América Latina e serviu como base para a construção da Justiça Comunitária, junto com um projeto do DF chamado Justiça Comunitária Móvel, em que o Judiciário ia até às pessoas, e outro programa chamado Balcão de Direitos, cujo idealizador foi o Viva Rio, que nós contratamos para desenvolver o programa aqui. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

Os programas foram oficialmente lançados de forma sequencial: o primeiro foi o Mulheres da Paz, com atendimentos e cursos oferecidos em uma casa (Casa das Mulheres da Paz), o segundo lançamento foi o do Protejo, com atendimentos centrados na Casa das Juventudes e, posteriormente, o Núcleo de Justiça Comunitária. Paulatinamente,

16 Mulheres da Paz: Capacitação e empoderamento de lideranças comunitárias mulheres em direitos humanos, especialmente os das mulheres. Possui uma sede, a Casa das Mulheres da Paz, onde a equipe técnica realiza atendimentos às Mulheres da Paz e mulheres da comunidade encaminhadas por estas.

17 PROTEJO / Casa das Juventudes: Centro de Referência das Juventudes do Guajuviras, espaço de formação e convivência para jovens de 15 a 24 anos, preferencialmente envolvidos em situações de violências, seja como vítimas e/ou autoras(es). A Casa possui 3 telecentros, estúdio popular de música, atelier de teatro e salas de oficinas e atendimento.

18 Justiça Comunitária: no Núcleo de Mediação de Conflitos objetiva-se estimular a comunidade da região do Guajuviras a construir e a escolher seus próprios caminhos para a realização da justiça, de maneira pacífica e solidária.

19 O programa de formação das PLPs tem como objetivo promover a capacitação legal de mulheres líderes comunitárias em assuntos vinculados principalmente aos direitos humanos das mulheres e estrutura do Estado, visando o exercício da cidadania e a multiplicação de informações.

Após esta capacitação as mulheres formam-se Promotoras Legais Populares (PLPs) e passam a atuar como agentes de cidadania e de direitos humanos em suas comunidades, multiplicando os conhecimentos adquiridos no curso, promovendo o controle social e advocacy.

foram agregados aos programas anteriormente citados a Agência da Boa Notícia²⁰, o Observatório de Segurança Pública²¹, a Casa Abrigo e Centro de Referência da Mulher²², estando os últimos dois vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Social, ligada ao Sistema Único de Saúde.

Uma visão muito idealizada dos seus atores, em geral, nós escolhemos militantes de direitos humanos com uma certa dificuldade de se relacionar com a polícia e a polícia, da mesma forma, com uma dificuldade de se relacionar com os militantes dos direitos humanos, e este processo acabou mexendo com a estrutura organizacional da secretaria e da polícia, onde tem sido grandes os desafios vinculados as questões culturais e organizacionais. Eu acho que é um desafio para uma vida. E talvez nem para esta. Quem sabe numa outra encarnação a gente consiga avançar... (secretário municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

É necessário apontar aqui que a implementação, bem como a gestão dos projetos propiciados pelos recursos disponibilizados pelo PRONASCI, ocorreu de modo bastante difícil. De acordo com o relato do Secretário, após alguns meses da implementação dos programas pode ser verificado que algumas das dinâmicas propostas para a gestão dos mesmos não seriam eficazes para que fossem alcançados objetivos anteriormente almejados.

Foi uma gestão muito difícil, muito difícil. Tanto na interlocução com o governo federal, porque os marcos dos próprios projetos não estavam postos, sendo o mais bem acabado o Justiça Comunitária, estando o Protejo e o Mulheres da Paz passando até hoje por um reposicionamento, já que, em tese, as Mulheres da Paz seriam as responsáveis por encaminhar os jovens para o Protejo, o que é uma piada, não existe. Até por uma questão geracional. As Mulheres da Paz acabam tendo um papel de liderança comunitária, induzem até o processo, mas não é uma tutela do jovem, de pegar pela mão e levar até a casa. Elas tem um papel importante nos encaminhamentos, elas fazem este trabalho, mas elas não são tutoras dos jovens como se pensava naquela concepção mais romanceada. O Protejo também com muitas dificuldades na gestão, porque nós tínhamos que cumprir várias metas do governo federal, incluindo uma delas, a qual eu acho a mais absurda de todas, na qual os jovens deveriam participar de 800 horas/aula por ano em formação na casa. Quer dizer, o jovem egresso do sistema prisional (no caso dos maiores de 18 anos), egresso da FASE, jovem evadido da escola, sem trabalho em casa e precisando trabalhar (o foco não era profissional, nós que agregamos o foco profissional, porque percebemos que era uma necessidade). (secretário municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

Além das dificuldades colocadas pela necessidade de modificações nas diretrizes iniciais dos projetos implementados através dos recursos do PRONASCI, as quais

20 A Agência da Boa Notícia Guajuviras (ABNG) é um projeto social e de comunicação cidadã da Prefeitura de Canoas que forma jovens de 11 a 24 anos como jornalistas cidadãos. Os jovens do bairro Guajuviras recebem oficinas em sete áreas diferentes: Webtv, Radioweb, Comunicação Cidadã, Prática e Produção Jornalística, Direitos Humanos e Identidades Afodescendentes, Fotografia e Internet. O projeto é resultado de uma parceria entre a Prefeitura de Canoas, através das Secretarias de Segurança Pública e Cidadania e de Comunicação, e o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – Ministério da Justiça.

21 O Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS), que iniciou suas atividades em 2010 através de uma parceria inédita entre o município, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania da UFRGS. O Observatório foi concebido para atuar como uma ferramenta estratégica, a fim de auxiliar os gestores de segurança pública da cidade de Canoas.

22 Trata-se de um serviço da Prefeitura de Canoas - Coordenadoria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Desenvolvimento Social, que conta com a parceria com a ONG Coletivo Feminino Plural.

Destina-se a receber mulheres que necessitem informações, orientação e encaminhamentos para a rede de atendimento a mulheres em situação de violência, de acordo com a Lei Maria da Penha. O Centro de Referência para a Mulher é composto por uma equipe técnica de advogadas, psicólogas e assistentes sociais, e de recursos materiais para prestar o atendimento de qualidade a todas as mulheres que necessitam de apoio para romper com situações de violência. Um programa de trabalho baseado no enfoque de relações de gênero e direitos humanos orienta o atendimento individual e em grupos, cuja prioridade é fazer cessar a violência e criar condições de segurança para o retorno à casa. Em casos graves, a casa-abrigo para mulheres é acionada.

necessitaram passar por uma reestruturação, a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania teve de administrar dificuldades vinculadas ao tipo de gestão realizada por seus parceiros:

O Viva Rio mostrou uma inépcia total na gestão aqui, tanto que nós tivemos que rescindir o contrato e colocar uma nova instituição, que é a atual gestora, a Guayí. Na Themis houve um processo de sucessão interna e de mudança da gestão, o que inclusive impactou o projeto, inclusive no monitoramento dos dados, o que nos trouxe uma grande dificuldade, sendo que até hoje nós estamos trabalhando para isso. E o Protejo também, visto que foi mudado o perfil dos profissionais, já que os profissionais anteriores não possuíam bagagem para aquela área, já que não havia uma proposta pedagógica prévia para normatizar o funcionamento. Nós acabamos ressignificando todos os projetos em termos dos seus objetivos e os conectando a esta política mais ampla de segurança que é o programa PRONASCI. Então, produzimos grupos de trabalho, depois incorporamos os grupos de trabalho ao GGI, criamos os Fóruns Comunitários. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

No que se refere à implementação do Observatório de Segurança²³, pode-se dizer que sua concepção deu-se a partir de avaliações processuais e discussões acerca da enorme dificuldade vivenciada por profissionais que buscam avaliar políticas públicas, uma vez que a construção de indicadores úteis ao trabalho e fiéis à realidade avaliada mostra-se frequentemente inviabilizada pela carência de dados. O projeto de construção do Observatório de Segurança de Canoas foi iniciado em março de 2010, sendo que este processo não contou com nenhuma diretriz específica para a formação de um órgão com tal designação. Foi implementado através de uma parceria da Prefeitura de Canoas com o Grupo de Pesquisa em Violência e Cidadania da UFRGS e com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Inicialmente, a principal atividade desenvolvida pelo Observatório de Segurança tinha como foco dar conta do vazio de dados existente sobre crimes de homicídios ocorridos no município de Canoas. Neste sentido, buscou-se realizar um levantamento da série histórica de homicídios, sabidamente dados mais consagrados em estudos vinculados à segurança pública, ocorridos na cidade. Subsequentemente, o órgão acabou por tornar-se referência para a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania (sendo o Observatório de Segurança não um órgão externo de avaliação, mas um centro de pesquisas da gestão municipal), que visa de organizar as informações relativas a segurança pública municipal.

O trabalho realizado pelo Observatório de Segurança, tanto no que se refere a produção, quanto à sistematização de dados referentes ao acompanhamento e avaliação de projetos e políticas municipais já implementadas, transformou o órgão em um local de referência para a gestão da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania. Neste sentido, o desenho institucional do Observatório de Segurança passou a abarcar todos os projetos considerados estratégicos pela Secretaria: Guarda Comunitária, Canoas Mais Segura e Territórios da Paz.

23 A implantação do Observatório de Segurança Pública ocorreu em maio de 2010 e o atual gestor passou a fazer parte da equipe que atua no local em outubro do mesmo ano. O gestor responsável pelo órgão informou, durante a entrevista cedida, que iniciou seu trabalho no local como estagiário e, posteriormente, foi contratado através de um edital que buscava cientista social para atuar no local. O gestor graduou-se em ciências sociais pela UFRGS no ano de 2010.

Voltada a construir um eficiente mecanismo de sistematização dos dados relativos a atendimentos prestados pela Guarda Municipal, a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania optou por lançar mão de tecnologias informacionais, no sentido de promover uma maior eficiência do trabalho. Assim, de acordo com o Secretário, foram adquiridos *tablets* onde passaram a ser registrados os fluxos de trabalho da Guarda Municipal, os quais utilizam tipologias específicas para trabalhar com a questão da violência na escola e conectar os projetos sociais.

A gente acabou desenvolvendo grupos focais com uma técnica para aferir as representações sócias de segurança, de relações com a polícia e etc. nos projetos sociais. A gente acabou construindo até outras tecnologias para trabalhar com os indicadores cruzados, como homicídios e outras violências para conseguir impactar o território e avaliar, inclusive, o próprio funcionamento destes projetos. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

O projeto Casa das Juventudes, executado pela Fundação *La Salle*, no Território de Paz Guajuviras, surge da solicitação da Administração Municipal de Canoas, através da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania, com o objetivo de dar continuidade ao atendimento das(os) jovens do Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) e ampliar esse atendimento para outras(os) jovens da comunidade. A Casa das Juventudes tem como público alvo jovens de 12 a 29 anos, preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, com atendimento de segunda a sexta, oferecendo à comunidade acesso a Telecentro e Estúdio Popular de Música.

De acordo com o relato da gestora entrevistada, o trabalho desenvolvido na Casa das Juventudes é estruturado a partir de três eixos: o primeiro deles é vinculado à arte, cultura e esporte; o segundo eixo vinculado à inclusão digital e o terceiro eixo à geração e renda. A organização das atividades se dá através de uma equipe psicossocial, chamada equipe de referência, sendo suas atividades realizadas no sentido de dar suporte ao trabalho realizado na Casa, o qual é marcado por uma metodologia que, segundo a entrevistada, busca trabalhar com temas transversais: cultura de paz, segurança pública, protagonismo juvenil e cidadania.

O público atendido pelo projeto é formado, basicamente por jovens expostos à violência urbana e doméstica, sendo participantes das atividades da Casa das Juventudes, inclusive, jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, através de um termo de parceria firmado com o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social). De acordo com a entrevistada, o atendimento ao segundo grupo de jovens ocorre em dois momentos: em um primeiro momento em que os mesmos participam de oficinas realizadas na Casa e em um segundo momento, no qual os jovens cumprem suas medidas de liberdade assistida ou de trabalho à comunidade. Neste sentido, o trabalho na Casa das Juventudes estaria voltado para que tais jovens percebam que existem outras alternativas para o desenvolvimento de suas trajetórias, que não àquelas relacionadas à criminalidade.

No período em que a entrevista foi realizada, a Casa das Juventudes iniciava um processo de realização de oficinas em locais diversos, no sentido de descentralizar o trabalho realizado pela equipe. Segundo o relato da gestora entrevistada, o bairro Guajuviras (local onde está situada a Casa das Juventudes) é muito extenso e, infelizmente, muitos jovens não conseguiriam chegar até aquele espaço. Para que tal meta fosse implementada, a equipe de referência buscava fazer articulações com associações, ginásios e praças.

Nós estamos entrando em um processo de realizar oficinas fora da Casa. Hoje, no núcleo de arte e cultura, nós temos percussão, música e outros encaminhamentos de confecção dos instrumentos, percepção do som através do corpo. Temos aulas de dança, hip hop e grafite, onde entram todos os princípios do hip hop. Temos aulas de teatro, balé, temos um estúdio comunitário, onde os jovens podem vir aqui ensaiar e gravar. Dentro do núcleo e inclusão digital, nós temos oficinas de informática e acesso à internet, sempre com o acompanhamento de algum responsável. Já o núcleo de geração e renda é um núcleo estratégico, porque muitos jovens começaram a deixar de frequentar a Casa e, quando fomos ver, era a necessidade de mercado de trabalho. Então, a nossa busca é de tentar encontrar alternativas para propiciar aqui na Casa um espaço de ensino e aprendizado para o mercado de trabalho. Após a conclusão do curso, eles serão certificados e encaminhados para o projeto de incubadora social. Já existe a incubadora, mas existem processos que eles precisam dominar e é neste curso de Jovem Empreendedor que eles vão estar aprendendo desde a economia solidária, economia criativa, marketing, apresentação, vão fazer parte deste processo. (Gestora do Protejo/Casa das Juventudes, 2012).

A implementação do projeto Justiça Comunitária foi iniciada a partir do ano de 2009, quando o primeiro projeto de constituição de um Núcleo de Mediação de Conflitos no bairro Guajuviras (inserido, em termos gerais, na política de segurança cidadã do município, mais especificamente no Programa Municipal de Justiça Comunitária de Canoas) foi apresentado ao Ministério da Justiça, a partir da realização de reuniões comunitárias para a definição da sua estrutura. No sentido de executar o projeto, foi firmado um convênio entre a União, através da Secretaria Nacional da Reforma do Judiciário, e o Município, através da Prefeitura Municipal de Canoas, tendo a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania a responsabilidade direta da sua gestão.

A execução ocorre, de forma compartilhada, entre o Estado e uma organização não governamental de projeção estadual e nacional, com larga trajetória no campo da segurança pública, dos direitos humanos, da cidadania e do acesso à justiça, denominada OSCIP Guayí – Democracia e Solidariedade. O processo de estruturação dos Núcleos de Justiça Comunitária contou com a contratação de equipe multidisciplinar, composta de profissionais de direito, de serviço social, de psicologia e de estagiários(as) das respectivas áreas do conhecimento. Posteriormente, realizou-se amplo processo de seleção e capacitação dos agentes comunitários, seguido de uma estratégia de formação continuada em mediação de conflitos e educação popular em direitos humanos. (Gestor do Núcleo de Justiça Comunitária, 2012).

Paralelamente, foram construídas estratégias metodológicas para a mediação de conflitos de proximidade, com a participação da própria comunidade como mediadora e protagonista da dinâmica de prevenção das violências, e instrumentos de gestão dos processos de registro, atendimento, sistematização e análise dos serviços prestados pelos núcleos, com o apoio do Observatório de Segurança Pública de Canoas.

O processo seguinte foi o de divulgação do projeto na comunidade e da realização dos atendimentos diretamente à população. Nessa etapa, foram feitas visitas a instituições públicas e privadas dos bairros beneficiados pelo programa, como Associações de Moradores, escolas, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Unidades Básicas de Saúde (UBS), Subprefeituras, Brigada Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outras. Esse processo constitui uma metodologia de planejamento, implementação e avaliação dos Núcleos de Mediação de Conflitos, a qual foi, inicialmente, vivenciada no Território de

Paz Guajuviras, em 2009, e, gradativamente, em 2011, replicada no novo Território de Paz Mathias Velho-Harmonia (lançado em 29 de novembro de 2011), como também subsidiou a busca de novos recursos federais junto ao Ministério da Justiça para sua ampliação em outras duas grandes regiões da cidade – Grande Rio Branco e Grande Niterói, ainda em 2012, abarcando a totalidade do território da cidade de Canoas.

As dinâmicas de trabalho adotadas pelo Núcleo de Justiça Comunitária estão estruturadas em três modalidades de atuação: 1) Mediação de Conflitos; 2) Educação para os Direitos; e 3) Fortalecimento de Redes Sociais e Institucionais. Destaca-se que as atividades são desenvolvidas a partir de uma equipe multidisciplinar e agentes comunitários de mediação que são moradores dos territórios em que estão localizadas as estruturas que fazem parte do projeto. A troca de saberes entre a equipe técnica e o saber popular, representado, sobretudo, a partir dos agentes comunitários, constitui aspecto fundamental dos resultados alcançados até o presente momento.

De acordo com o relato do gestor entrevistado, o principal acerto das atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Justiça Comunitária configura-se na incorporação de outros saberes à prática da mediação, tanto técnico, tendo em vista a composição multidisciplinar da equipe profissional contratada – advogados(as), psicólogos(as), assistentes sociais, quanto popular – a partir de moradores(as) dos bairros Guajuviras e Mathias Velho/Harmonia, em Canoas. Para o gestor, esse conjunto de atores participa ativamente da gestão do Núcleo, como também, do processo de mediação de conflitos, fomentando, a um só tempo, a dessacralização do lugar do “direito” na vida social e comunitária, assim como potencializando a permanência e a continuidade do Programa como política pública de segurança e justiça. Além disso, o Programa Municipal de Justiça Comunitária – Mediar para Transformar está alicerçado em uma metodologia que busca a promoção da emancipação sócio-comunitária, estimulando a comunidade a construir e a escolher seus próprios caminhos, de forma consensual e solidária; a difusão de conceito ampliado de acesso à justiça, reiterando o reconhecimento dos direitos subjetivos não descontextualizados da esfera comunitária; a criação de redes comunitárias e institucionais de mediação de conflitos na localidade, inclusive de conflitos que emergem no espaço da escola; o incentivo a soluções para os problemas, de forma colaborativa, contribuindo para o desenvolvimento e a afirmação do compromisso ético-comunitário de garantia dos direitos subjetivos e do respeito ao outro e, ainda, o estabelecimento de vínculos sociopolíticos com o sistema de participação popular municipal, a exemplo das Plenárias de Serviços Públicos, Orçamento Participativo, Fóruns e Conselhos Comunitários, Conselho Local de Saúde, Reuniões da Rede de Proteção Social, Fóruns Comunitários dos Territórios de Paz e demais instâncias participativas locais. Desse modo, constrói-se uma concepção de educação popular em direitos humanos voltada à prática jurídica conceituada no reconhecimento do direito como um fenômeno social e, como tal, assentada em novas bases para a construção de um conhecimento interdisciplinar, seja pela comunicação, seja pela interação constante entre os saberes técnicos e acadêmicos e entre estes e o saber popular, de modo revigorado, plural, democrático e participativo, comprometido com as demandas postas pela realidade social das comunidades dos Territórios de Paz beneficiadas.

No que se refere à principal dificuldade vivenciada pelo Programa, segundo o gestor, a mesma consistiu na difusão dos conceitos de justiça comunitária, mediação de conflitos e acesso à justiça, sobretudo, na fase inicial, quando do estabelecimento dos primeiros vínculos comunitários e institucionais com os moradores do bairro Guajuviras. Da mesma forma, outro ponto importante, no campo das complexidades para a operacionalização do programa, foi a desconstrução simbólica da sacralização do saber técnico, especialmente do saber jurídico, e do lugar de poder da presença de profissionais, de técnicos, convivendo e buscando sínteses com o saber popular.

O encontro dessas duas dimensões, o saber técnico com o saber popular, entremeado pelos diálogos e construções coletivas, proporcionados por um ambiente multiprofissional e interdisciplinar de atuação, fomentou, gradativa e sistematicamente, o reconhecimento por parte da comunidade da importância do Núcleo de Justiça Comunitária para a mediação de conflitos e para a prevenção das violências e da criminalidade, também expressa na redução de homicídios no bairro Guajuviras.

Também é necessário apontar a dificuldade do Programa ainda não estar conformado como uma política pública perene, necessitando de negociações com o Poder Público para sua continuidade (apresentação de projetos em editais...renovações...). Esta situação gera prejuízos dos mais variados, a começar pela instabilidade de manutenção de equipe, tensionamento com os agentes comunitários, risco de descontinuidade no acúmulo de “inteligência” junto ao projeto e risco de interrupção ao término do período de vigência do “projeto” na relação de conveniamento da Prefeitura x Governo Federal (Ministério da Justiça – SRJ). (Gestor do Núcleo de Justiça Comunitária, 2012).

De acordo com o relato do gestor, atualmente o funcionamento do programa é garantido por um intenso comprometimento do governo municipal com a política pública de segurança em andamento. O governo municipal de Canoas tomou para si a responsabilidade de não interromper nenhum dos projetos, independentemente de renovações de convênio por parte do governo federal, posto que no último ano ocorreu alterações de posicionamento da gestão nacional sobre o PRONASCI e consequentemente prejuízos na priorização de recursos para as iniciativas que estavam sendo desenvolvidas nos chamados Territórios de Paz.

Com o término dos recursos federais destinados aos programas implementados pelo PRONASCI, a decisão tomada pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania foi a de manter as ações, porém reestruturando seu funcionamento e “enxugando” as equipes profissionais.

Na verdade, o que aconteceu: os recursos do Protejo terminaram em outubro de 2011, os recursos das Mulheres da Paz terminaram em março de 2012, os recursos do Justiça Comunitária acabam agora em junho, o da Agência da Boa Notícia terminou, o da Casa Abrigo e o do Centro de Referência da Mulher acaba um em junho e outro em outubro (...). O custo que nós tínhamos para manter todas as pessoas jurídicas foram terminando e não houve uma recolocação, digamos assim, sequencial de recursos ou de editais para manter os projetos. Então, eu diria que tudo o que nós tínhamos que manter com os recursos do município passaram por um ajuste financeiro, na ordem de 30%, e, inclusive, um enxugamento de equipe, que é onde se gasta mais recursos públicos para a sua manutenção. Até pela especificidade dos projetos. Nós precisamos de uma assistente social, de uma psicóloga, de uma advogada que tenha uma trajetória nos movimentos feministas e que tenha trabalhado com o tema da violência de gênero, doméstica e intrafamiliar. Não

dá para ser alguém que tenha trabalhado com o tema de direito tributário ou previdenciário. Tem toda uma busca de um profissional com este perfil. Da mesma forma, na Justiça Comunitária e no Protejo.

Então, a primeira questão foi esse reposicionamento. A segunda foi que esta mudança, esta sucessão interna da Themis, ela foi bastante complexa: nós tínhamos uma coordenadora e a coordenadora assumiu uma função no governo do estado. A adjunta assumiu a coordenação. Houve um processo de disputa eleitoral, da qual a atual coordenadora abriu mão e entrou um novo grupo que tinha uma outra ideia sobre o que a Themis deveria fazer, e não era o Mulheres da Paz, mas o que a Themis deveria fazer, inclusive no Projeto Mulheres da Paz.

E então, com o término do recurso, eles nos apresentaram uma proposta que era duas vezes e meia a mais do que a gente já tinha, sendo que a gente já não tinha mais nem recurso para manter aquela anterior, e aí nós fizemos uma avaliação interna, também da impossibilidade financeira, mas também de um reposicionamento dos eixos de atuação do projeto. (...) Aí sim nós conectamos a equipe remanescente, que hoje é uma agente comunitária e uma assistente social, à Casa das Juventudes e à Fundação La Salle. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

Segundo relato do Secretário, a sede do projeto Mulheres da Paz foi mantida, sendo aluguel, água e luz pagos com recursos do município e duas profissionais que atuam no local mantidas pela Fundação *La Salle*. Neste sentido, o projeto seguiria trabalhando com três eixos principais: continuar empoderando as participantes do Projeto com o tema da promoção dos direitos humanos das mulheres e do encaminhamento para a rede de atendimento social e policial (no tocante à violência contra a mulher); com outro eixo tendo como foco as juventudes, realizando ações junto às escolas; e um terceiro eixo, buscando dar conta de uma lacuna existente na implementação do PRONASCI, que diz respeito à questão da emancipação pelo trabalho, pela geração de trabalho e renda.

Começamos a conectar as mulheres que lá permaneceram, porque muitas delas foram assumir funções para se manter (o fundamento dos direitos humanos, materialmente, é a necessidade humana, né?). Não dá para manter o projeto só com discursos, né, ou só com símbolos. Tem que agregar também oportunidades materiais. E neste sentido, nós fomos incorporando várias das mulheres, que são hoje cerca de 50 mulheres (107 formadas e 50 nesta fase), vinculadas a projeto de geração de trabalho e renda. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

Para o Secretário, o maior desafio encontrado em sua gestão tem sido o de transformar os projetos propiciados pelo PRONASCI em políticas públicas de fato, no sentido de impedir que possíveis discontinuidades das gestões públicas afetem todo o trabalho construído:

Eu acho que o problema mais sério do PRONASCI é uma questão conceitual. Embora ele tenha sido o primeiro programa nacional de segurança – e não é nem segurança com cidadania, mas de segurança com esta concepção na história do Brasil. Ele incorporou, portanto, várias das discussões teóricas e acadêmicas sobre este tema, ele carece de uma melhor conceituação, inclusive, da extensão deste conceito de segurança. Por exemplo: incluímos os municípios neste debate nacional sobre segurança... Perfeito! Mas nós continuamos lendo a atuação dos municípios pelo parágrafo oitavo do artigo 144. Então, em tese, numa leitura restrita da Constituição Federal, o nosso papel é zelar pelo bem dos próprios e serviços municipais. Mas nós estamos falando de uma concepção ampliada de atuação em segurança pública, que deve envolver ações sociais com ações policiais, prevenção com repressão qualificada. Certo, mas o que estes significantes nos dizem de significados?

Como é que isso se desenvolve conceitualmente? Cidadania é um dado do mundo ou é um processo? Segurança é um elemento de garantia da propriedade, da integridade física ou é um conceito mais amplo da proteção e promoção integral de vários outros direitos que devem estar conectados nesse processo? É o direito à segurança ou a segurança a outros direitos que vão concorrer para que este Território se estabeleça e esta política se constitua? (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

De acordo com o relato do secretario, a estrutura de gestão do estado brasileiro demonstra-se problemática, no sentido de que sua integração, através da ideia de federação, seria apenas formal. Assim, a existência de um conjunto de descontinuidades governamentais impediria que o processo de promoção e proteção de direitos, conceitualmente elaborado pelo PRONASCI, ocorram de fato.

Então, eu entendo que a cidadania deve ser vista como parte de um processo de emancipação humana. Eu não acho que seja possível emancipar sem regular, eu sempre uso regulação à ordem pública, o que me remete a outros tempos – mas há que se regular o espaço urbano, há que se estabelecer regras de convivência e o Estado deve garantir que elas sejam cumpridas. E, fundamentalmente, nós devemos efetivar direitos que são tidos como universais, mas que, na prática, são constantemente negligenciados e são a história destes territórios vulneráveis em que os programas Territórios da Paz foram implementados. (...) Mas a própria estrutura da gestão pública - que é uma gestão fragmentada, sem processos estabelecidos, sem fundos institucionalizados de financiamento, sem bons interlocutores como gestores, com uma cultura autoritária das instituições policiais e também da própria Guarda, onde há uma certa indefinição conceitual do que fazer, quais são os seus limites e as suas possibilidades - isto tudo torna um programa que é nacional com resultados pontuais. (...) Então, eu acho que essa ambiguidade conceitual e metodológica leve aos descaminhos que o PRONASCI e a própria política nacional de segurança vem enfrentando. O que coloca e vem colocando não só os policiais ou as guardas municipais que perderam a bolsa formação, não somente as comunidades atendidas diretamente pelos programas, mas os militantes dos direitos humanos numa tensão máxima, crítica a esse processo. E, paradoxalmente, o que a gente vê é um silêncio vexatório dos atores, dos órgãos de segurança em todo o Brasil. Não há nenhuma mobilização, nenhum processo de crítica, de pressão dos órgãos estatais, federais. E parece que há poucos preocupados, interessados em manter os projetos. E estes estão quase numa dinâmica quixotesca. (secretario municipal de segurança pública e cidadania de Canoas, 2012).

3.1.2. Entrevistas realizadas em Jaboatão dos Guararapes

Foram entrevistados, em Jaboatão dos Guararapes: 1) o ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, que tem uma vasta experiência na área de Direitos Humanos, atuando em algumas instâncias estaduais de promoção e garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, além de ter contribuído com a gestão atual do município de Jaboatão dos Guararapes, para a efetivação das políticas municipais de prevenção da violência; 2) o Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas, é ex-delegado da Polícia Federal, cargo que exerceu por mais de trinta anos, além de ter sido Secretário de Segurança Cidadã no município de Maceió/AL; 3) a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas, foi Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã da capital pernambucana, Recife, e, assim como o primeiro entrevistado, é uma importante personalidade na área de Direitos Humanos no estado e; 4) o Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal,

que faz parte da Guarda Civil Municipal, há mais de 20 anos, onde ingressou como praça e hoje é Inspetor, já tendo exercido o cargo de Gerente da Guarda.

Além dos dados obtidos através das entrevistas em profundidades, utilizaremos aqui alguns dados oriundos de documentos oficiais como, por exemplo, Diários Oficiais do Município e os dados obtidos em duas reuniões exploratórias realizadas pela equipe de campo.

Há pouco mais de dez anos, as políticas de segurança, deixaram de ser responsabilidade estritamente dos Estados e de suas polícias (AZEVEDO e FAGUNDES, 2007), cabendo aos municípios, também, desenvolverem políticas, projetos e ações que tenham como finalidade a prevenção social das violências e da criminalidade. Com a consolidação desta nova tendência e impulsionados pelo lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), os municípios brasileiros passaram a empreender alguns esforços na tentativa de contribuir para a promoção de novas formas de convivência mais seguras e pacíficas entre os munícipes.

Em Pernambuco, além desta tendência nacional, a implementação da política estadual de segurança pública, o Pacto pela Vida, já havia mobilizado diversos gestores municipais para o debate acerca de suas responsabilidades e capacidades de atuação na área de segurança cidadã. Em 2008, seguindo essas duas tendências (a nacional e a local) de indução de atuação dos municípios no campo da segurança pública, o município de Jaboatão dos Guararapes cria a sua primeira secretaria de segurança cidadã, a Secretaria de Segurança Comunitária e Cidadania (SSCC/JG) Segundo redação do Diário Oficial nº 172, a nova pasta do executivo tinha por objetivo,

(...)atuar com maior intensidade no combate à violência e passa a ter iniciativa própria. (...) Uma das mudanças provocadas pela lei é a desvinculação da Guarda Municipal, que passa a fazer parte da SSCC, da Secretaria de Administração. (...) 'Isso irá possibilitar a integração no Pacto Pela Vida (projeto do Governo do Estado). Além de facilitar a entre os governos Federal e municipal, por já estamos prontos para entrar no Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)' (...). (JABOATÃO DOS GUARARAPES, Lei Municipal nº 221, 2008, grifo dos autores).

Passados quatro anos da criação da Secretaria pelo município, importantes reformulações foram feitas na política de segurança em Jaboatão dos Guararapes, seja por denúncia de desvios de verbas destinadas a consolidação de tais políticas na referida gestão, seja pelas mudanças ocorridas após o pleito municipal do ano de 2008 e, conseqüentemente, pela posse do atual prefeito, Elias Gomes. Tais mudanças serão apresentadas ao longo desta análise. Assim sendo, os dados aqui apresentados visam descrever os avanços ou retrocessos do processo de institucionalização das políticas, projetos e ações de segurança desenvolvidas pela prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, com foco na prevenção social das violências e da criminalidade.

Isto posto, passemos aos achados. Sabe-se que a execução do PRONASCI nos municípios acontece no âmbito dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M's). Segundo os interlocutores desta pesquisa, o GGI-M em Jaboatão dos Guararapes vem atuando efetivamente a partir do segundo semestre do ano de 2009.

Ainda segundo o ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, neste período, começa-se a fazer o desenho inicial do GGI-M/JG, após articulação com as representantes locais do PRONASCI no estado de Pernambuco. No entanto, o mesmo passa funcionar nos moldes exigidos pelo MJ, com sala própria para as reuniões e com mesas e cadeiras dispostas em 'U', no ano de 2010.

Das quatro entrevistas realizadas, apenas o Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal fez críticas à execução do GGI-M/JG,

Mas assim, o GGI-M aqui ainda funciona precariamente, essa é a minha opinião não é, porque tem o plenário, tem a reunião das principais autoridades do Município na área de segurança, mas, por exemplo, o GGIM daqui não tem um observatório, então assim, que é a parte importante do GGI-M porque eles que pesquisam, analisam, avaliam e trazem dados (...) é para que essa plenária, esse pessoal avalie tenha fundamento, tenha informações para poder tomar as decisões (...) Desde que foi instalado não foi montado o observatório. (...) O GGIM precisa se completar e ter essa estrutura pronta, principalmente esse observatório, porque é do observatório que vão sair as informações importantíssimas para as decisões. (Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal).

Ainda segundo ele, as reuniões do Gabinete ocorrem mensalmente, no Centro de Referência de Direito Humanos, com previsão de mudança para a sede da Guarda Civil Municipal. Quanto à organização das reuniões e assentos garantidos nas plenárias, o ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, diz que:

O presidente é o prefeito, (...) sou o gestor do GGI-M. Quem participa é o secretário de educação, o secretário de saúde, secretário de juventude, secretário de cultura, lazer e esporte, secretário de turismo. Todos os secretários titulares participam, além disso temos o Ministério Público no Município, a Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal, todos são convidados... (Ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã).

Segundo o Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal, nas reuniões do GGI-M/JG, têm assento garantido a Guarda Civil Municipal, as Polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário local, as representantes locais do Ministério da Justiça. As demais participações dependem da pauta a ser discutida e de acordo com as demandas. Ainda segundo o entrevistado, a participação da sociedade civil geralmente ocorre mediante convite do presidente ou do gestor do Gabinete.

Nota-se que a participação da sociedade civil se dá por meio de organizações sociais de referência no Estado, a exemplo de ONG's, centros e movimentos de direitos. Portanto só há convite à sociedade civil organizada e com atuação em todo o estado. Aos movimentos populares ou indivíduos particulares, sem vinculação às representações citadas, é vetada a participação nas reuniões do GGI-M.

De acordo com os dados obtidos durante as atividades de campo, um dos principais desdobramentos do GGI-M/JG, foi a criação da Câmara Temática sobre Drogas, que consiste em um plano municipal antidrogas, onde há a articulação de 24 ações de prevenção e repressão ao consumo e comércio ilegal de entorpecentes. A Câmara é uma ação executada pela Secretaria Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas.

Além do GGI-M, a execução do PRONASCI nos municípios deve acontecer também através da efetiva participação popular, por meio de mobilizações comunitárias para a criação e consolidação dos Conselhos Municipais de Segurança Pública. No entanto, segundo parte dos entrevistados, em Jaboatão, os Conselhos ainda não foram consolidados ou não tiveram a efetiva adesão popular:

A gente fez a Conferência²⁴, da Conferência se tirou o Conselho. Mas nesse mesmo modelo. (Ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã).

Não há Conselho Municipal de Segurança, apesar de ter sido feita em 2009 uma conferência municipal de segurança, onde foram tirados diretrizes, princípios, alguns direcionamentos, não é. Nada disso foi efetivado, não há Conselho (Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal).

Segundo o ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, a não efetivação dos Conselhos Municipais ou a pouca adesão popular se deu, principalmente, pela falta de engajamento dos movimentos populares no município às questões ligadas à segurança cidadã e a falta de representatividade popular, visto que, segundo ele, é comum no município, um mesmo representante participar de diversos conselhos diferentes.

Já o Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas afirma que os Conselhos ainda não foram criados no município, mas que um dos objetivos da gestão atual é criá-los, a partir da Coordenadoria de Segurança Comunitária. Tal constatação evidencia que o município ainda não encontrou espaços ou mecanismos atrativos à participação popular para consolidação de uma política de segurança cidadã. No entanto, percebe-se, que a política de segurança do município consegue agregar ao seu debate e a sua efetivação, outros atores sociais, vinculados às agências de segurança pública e justiça criminal. São eles o Ministério Público, o Governo do Estado e as polícias locais. Para a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas, tal integração contribui sobremaneira para o êxito das ações de prevenção às violências desenvolvidas pelo município:

Jaboatão é uma cidade muito grande, não é? Junto de Recife então tem vários desafios, mas aqui... parece que está mais perto dos órgãos do sistema parecem estar mais pertos, por que aqui facilmente você aciona o promotor de justiça, a promotora de direitos humanos, a juíza, então é muito fácil, você acionar os órgãos do sistema de garantia, eu acho que esse é o principal êxito, porque aqui cada um cumpre o seu papel e cada um cumprindo seu papel claro que a população ganha com isso. E não tem assim um a concorrência entre os atores, não, tem uma integração... Ministério Público ele tem que fiscalizar o executivo? Tem, mas ele também apresenta soluções, ele também se coloca na solução e isso eu acho que faz toda diferença. (Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas)

Segundo o Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas e a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas, a boa integração com as agências policiais se dá sobretudo com a Polícia Militar, em comparação com a Polícia Civil. Segundo a Secretária, tal distanciamento acontece pela própria natureza do trabalho que a Polícia Civil desenvolve, de Polícia Judiciária, fazendo pouco serviço de rua, ao contrário da Polícia Militar.

²⁴ Conferência Municipal Livre de Segurança Cidadã, realizada em 2009 pelo município de Jaboatão dos Guararapes.

Sobre o Plano Municipal de Segurança Pública, o Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal afirmou que ele foi elaborado na gestão Newton Carneiro, como resultado da assinatura de um convênio com o PRONASCI. Ainda segundo ele, recentemente houve um resgate de suas diretrizes para a elaboração do atual Plano Municipal,

Na gestão passada tivemos dois convênios firmados, um foi dentro de modernizar e capacitar a Guarda Municipal, foi com estrutura, com viatura, curso de capacitação, e culminou com um plano de segurança municipal, foi elaborado (...) Existe [o plano], inclusive a gente até resgatou ele recentemente, que foi da gestão passada e aí foi feita uma reavaliação e está se pensando em fazer uma revisão do Plano. A expectativa era para a gente fazer isso agora, mas lamentavelmente não vai ser possível porque não dá nem tempo de fazer²⁵. (Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal, grifo nosso)

Tanto o Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas, quanto a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas responderam que o Plano Municipal está em fase de elaboração. Segundo a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas, a Conferência Municipal sobre Segurança foi um importante canal de diálogo entre os Gestores e a população local, onde foi possível ouvir suas demandas e incorporá-las ao Plano.

Em relação a Guarda Civil Municipal, segundo o Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal, esta foi criada oficialmente em 1991 e, atualmente, é parte integrante da Secretaria Executiva de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas²⁶, que por sua vez é vinculada a Secretaria de Promoção da Cidadania. Segundo parte dos entrevistados, em Jabotão dos Guararapes, como no resto do país, a Guarda Civil Municipal, ainda não construiu uma identidade própria, o que acaba por proporcionar a adoção de uma postura muito próxima da atuação da Polícia Militar, passando a figurar no imaginário popular, e até certo ponto, do próprio efetivo, como uma polícia local.

Eu acho que no Brasil agente ainda não construiu um identidade em que a Guarda consiga se ver e consiga realmente criar uma identidade com essa nova identidade, porque como existem muitas, muitos modelos de guardas municipais o senso comum aponta para que eles queiram realmente, assim, se identificar como uma polícia local, eu acho que o papel da Guarda não é esse, eu acho que aonde as experiências bem sucedidas, a Guarda não cumpria o papel da polícia, a Guarda tinha o seu papel bem preservado, e o nome já diz: É uma guarda civil. Então junte-se a isso o debate sobre armar a Guarda, que todos indicam esse mesmo caminho. (Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas)

(...) um momento de uma capacitação (...), eu tive uma polêmica com um Major da Polícia Militar que ela veio, foi uma capacitação para a Guarda dada por policiais militares, por aí você já vê como é que as coisas vão bem distorcidas, (...) então ela estava trazendo uma capacitação, ela como militar estava trazendo uma capacitação para guardas municipais, isso é um problema sério nas guardas municipais por que se vocês depois (...) vocês vão ver que as guardas municipais não tem identidade própria, aqui tem um misto de civil com militar, guarda que adora bater continência, quer marchar e tal, e sim senhor, não senhor. (Inspetor de carreira da Guarda Civil Municipal)

Sobre a Guarda Civil Municipal, em reunião com o Gerente da Guarda, foram levantadas as seguintes informações,

²⁵ Refere-se ao ano eleitoral e ao fechamento do setor de registro e cadastro do Ministério da Justiça.

²⁶ No primeiro semestre de 2012, o então Prefeito Elias Gomes, cria Secretaria Executiva de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas, desvinculando-a, da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, criada no início de sua gestão.

- A GM atua na fiscalização de Patrimônio, Bens e Serviços;
- Conta com um efetivo total de 330 guardas, dois quais por volta de 60, estão de licença médica, férias ou trabalhando no serviço administrativo;
- A atuação operacional se dá de acordo com a organização territorial do município em 07 regionais;
- Existem 04 grupamentos especiais: Grupamento de Operações Táticas Especiais – GOTE; Grupamento de Apoio ao Meio Ambiental – GAMA; Grupamento de Apoio ao Turista – GAT; Grupamento Especial de Proteção Escolar;
- Fez referência a um trabalho realizado nas escolas municipais pela GM (uma praça que é formada em psicopedagoga, com especialização em *Bullying*) realiza palestras sobre o tema.

Dentre os obstáculos para a institucionalização das políticas, ações e projetos de segurança pelo município, aparece como principal empecilho para a execução do convênio a denúncia de um desvio de verba realizado na gestão de Newton Carneiro, dos recursos do PRONASCI, o que resultou num inquérito na Polícia Federal e suspendeu o andamento do programa no município.

No entanto, o ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã aponta, além da situação negativa do município junto ao Governo Federal, devido ao desvio supracitado, um refluxo no próprio Governo Federal, em relação ao PRONASCI. Afirma que houve uma diminuição dos recursos disponibilizados para execução dos projetos, atravancando ainda mais o andamento dos programas nos municípios:

Sem dinheiro, você não sensibiliza as gestões. Em todas as escalas. Enquanto o PRONASCI existia com a possibilidade de um facilitador financeiro para ações de enfrentamento à violência, pras ações de segurança, era um estímulo muito aglutinador em todas as áreas. Para GGI-E, o GGI-M... era importante. A partir do momento que houve esse refluxo, e não só não houve a total... o total acabado o projeto, que se chama PRONASCI, por conta da grita de estados e municípios. Que já tinham os programas funcionando, como o Segundo Tempo, como Mulheres da Paz e bá bá bá... Senão tinha acabado. (Ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã)

Sobre a participação comunitária, foi perguntado sobre qual seria o espaço para viabilizar esta participação nas políticas de segurança. Segundo o Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas, tal espaço foi identificado no GGI-M, no que foi chamado por ele “Plenárias”:

Todas as plenárias. É, mensalmente fazemos a “Prefeitura Com Você” em cada bairro, levando toda a estrutura. Lá agente leva o PROCON, leva a Saúde, leva a Educação, corte de cabelo, agente leva palestra de bullying da Guarda, agente leva todas as ações, o pessoal da parte de eletricidade, calçamento. Então a estrutura da prefeitura vai toda para aquele bairro. O dia inteiro. À noite tem a plenária às 18 horas, 16, 17 horas tem a plenária com o prefeito. Ele vai toda plenária e encerra o encerramento, aí ele faz a exposição da gestão, abre para a comunidade, vem para mesa o líder comunitário, o padre é presente, o pastor evangélico, reclamam que a rua não está calçada, tá esburacada, se

a luz está funcionando, se a professora não está em falta, que o médico não tem ido, aí ele lá com todos os secretários já recebe a demanda daqueles problemas do bairro. (Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas).

Quando perguntados acerca dos projetos sociais do PRONASCI, tanto a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas quanto o Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas responderam que, devido ao problema que houve com a gestão anterior, poucos ou quase nenhum projeto foi implementado com recurso do Governo Federal. Segundo a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas, foram desenvolvidos projetos semelhantes, seguindo os princípios do PRONASCI, mas com recurso local, do município. Ou seja, segundo ela, materialmente o município não recebe apoio, mas tenta seguir as diretrizes propostas pelo PRONASCI. Nesse sentido, enfatiza a importância de estabelecer parcerias e articulações com o Governo Estadual e Federal.

Segundo o ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, as reuniões do GGI-M deram frutos muito importantes, para o desenvolvimentos de programas e projetos no âmbito municipal de enfrentamento, principalmente, da criminalidade violenta, como o Programa de Proteção a Ameaçados de Morte e o Programa de Enfrentamento às Drogas.

Quanto a articulação entre as políticas municipais de segurança pública e as políticas estaduais de segurança pública, todos os entrevistados relatam uma boa integração com o Governo estadual e uma atuação transversalizada das políticas de segurança pública. Segundo a Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas, o Pacto pela Vida foi o principal norteador do projeto de segurança cidadã e das políticas de segurança pública no município de Jaboatão dos Guararapes:

Então quando o PRONASCI chegou, ele não chegou isoladamente para os municípios, ele chegou aqui em Pernambuco porque já tinha uma articulação e o que eu acho é que, a gente lá se apoiava e o que eu acho assim que agente mais se beneficia aqui em Jaboatão é por que hoje o Governo do Estado tem um política de segurança também estabelecida, então tem o Pacto Pela Vida, e como o Pacto Pela Vida ele não trabalha só a questão da repressão, ele é muito mais amplo do que isso, e ele contou com a participação dos municípios para sua elaboração, então agente hoje o município consegue se enxergar e se inserir na questão da segurança a partir das diretrizes do Pacto Pela Vida. Eu acho que o maior benefício que tem, assim, a melhor coisa que foi feita para o Município foi o Governo do Estado ter implantado o Pacto Pela Vida, por que daí a segurança no Estado começou a ter gestão, então a segurança no estado começando a ter gestão o município consegue se organizar e colaborar, e ser parte partícipe. Aqui agente não fala num plano, numa ação só municipal, aqui agente se organiza para atuar de forma colaborativa porque está estabelecido no Pacto Pela Vida, então a gente tem uma diretriz para caminhar, a gente aqui é parceiro do Pacto. E quando a gente lança um plano municipal de ações integradas sobre drogas colaborando no Pacto Pela Vida, agente tem um programa como PPVIDA, quando abre os centros da juventude, então tudo isso ele se insere dentro de uma política que está bem estabelecida em relação a segurança. O governo ter o Pacto Pela Vida é o que melhor norteia a ação para a gestão municipal. (Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas)

O ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, tem uma opinião semelhante, quando afirma que o Governo Federal se inspirou no Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco para elaborar o PRONASCI:

(...)começou com isso em 2009, começou com isso lá em 2009, e o Governo Federal acabou pegando o modelo de Pernambuco pra o Brasil todo, né, o que foi um avanço, e esse modelo, que foi dado o nome de Pronasci, é...fantasia... mas se você vai olhar realmente o que é o desenho do Pronasci inicialmente, é claro que aí foram agregando mais...mais produtos e mais ações junto à população... é muito o desenho do que é o Pacto Pela Vida... é muito, é muito parecido. Em alguns momentos eles deram, eles deram o DNA... deram os créditos, mas depois esqueceram esses créditos. (Ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã)

Segundo todos os entrevistados, as ações, projetos e programas desenvolvidos na área de segurança cidadã, desenvolvidos no âmbito municipal, contribuíram positivamente, para redução dos crimes violentos letais intencionais no município. E avaliam positivamente os últimos quatro anos da institucionalização das políticas municipais.

Na percepção dos entrevistados, é difícil mensurar a eficácia das políticas de segurança para a redução da violência, para o caso de Jaboatão dos Guararapes, visto que o programa foi descontinuado, no entanto, o que se percebe, pelos relatos dos gestores, é que houve um esforço no sentido de adotar a perspectiva de segurança cidadã propagada pelo PRONASCI, mesmo com todas as dificuldades encontradas. Nas falas deles isso se deve muito ao processo anterior ao PRONASCI, que foi o Plano Estadual de Segurança Pública, que já procurava agregar fatores de prevenção social da violência à repressão qualificada, de uma forma transversal, entre os diversos atores sociais, gestores, secretarias, e municípios.

Dos quatro entrevistados, três apontaram serviços de infraestrutura, tais como medidas de urbanização e recuperação de espaços públicos, como sendo um fator importante para a prevenção da violência e diminuição da criminalidade.

Outro fator importante, recorrentemente citado pela maioria dos entrevistados, é o uso de drogas lícitas e ilícitas como um dos principais vetores da criminalidade em Jaboatão dos Guararapes. Nesse sentido, as principais ações apontadas pelos entrevistados tem ligação à repressão/prevenção ao uso de drogas.

(...) aqui no Município a questão da violência tem muito a ver com a questão das drogas, não é, então a maioria dos homicídios entre jovens está vinculado ao comércio do tráfico, então aqui tem muito a ver a droga e a violência do curto proveito, então o prefeito tem que ir trabalhando mais nessa, com a temática das drogas agente consegue colaborar mais com a questão da segurança. (Secretária Executiva de Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas)

(...) eu identifiquei inicialmente que o grande... o grande, a grande motriz de assassinatos no município era o vetor da droga, principalmente com adolescentes, era aquilo que eu falei que a gente achava, mas não tinha certeza pelos números, e também os... as mortes em proximidade de bares, que normalmente tava associado também ao tráfico... né, pela proximidade do bar... então como é que a gente poderia fazer um enfrentamento enquanto município? (Ex-Secretário Executivo da extinta Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã)

Nós temos um projeto ‘Escola Segura’ onde obedecemos uma lei estadual e uma lei municipal e estamos interditando os bares que funcionam a menos de cem metros das escolas públicas do município. (Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas)

90% dos programas de CVLI e de crimes contra o patrimônio hoje o foco o chama-se droga, seja lícita ou ilícita. (Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas)

Outra ação muito apontada como importante para a redução da violência e da criminalidade é a mediação de conflitos, presente na fala de três dos quatro entrevistados:

(...) como eu estava dizendo a você, a mediação de conflito tem diminuído muito esse tipo de problema em alguns bairros que agente já instalou. Eu não lembro agora, tem quatro bairros onde nós já instalamos mediação de conflitos, estamos tentando botar agora aqui em Prazeres. Então o grupo de Mediações de Conflito tem diminuído muito, estimulado muito a não chegar a criminalidade. (Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas)

Enfatizam a importância da comunidade na construção de uma política de segurança pública efetiva e duradoura:

A participação da comunidade, se não houver o apoio popular você não chega em canto nenhum...é como reunião de condomínio, você mora num condomínio, tem uma reunião para deliberar uma ação que você mesmo reivindica e você não participa, você não tem como você questionar o que foi decidido, na hora que você traz a comunidade até você e essa comunidade opina e se sente amparada, aí você tem como você se sentir. (Secretário Executivo de Segurança Cidadã e Repressão às Drogas)

3.2. GRUPOS FOCAIS COM INTERLOCUTORES DE CANOAS

No município de Canoas, foram realizados cinco grupos focais. Foi realizado um grupo com mulheres participantes do projeto Mulheres da Paz; um grupo com mulheres não-participantes de projetos sociais do PRONASCI, mas com um perfil semelhante às participantes do Mulheres da Paz; um grupo com jovens do Protejo; um grupo com jovens não-participantes de projetos sociais do PRONASCI, mas com perfil semelhante aos jovens do Protejo; e um grupo com gestores(as) da Secretaria de Segurança Pública e Cidadania de Canoas). Os grupos focais com os moradores (4) foram realizados no mesmo bairro, o Território de Paz Guajuviras. Cada grupo durou aproximadamente duas horas. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio, transcritas e, posteriormente, estudadas no *software* de análise qualitativa NVivo, através da nuvem de termos e da contagem de palavras, para a construção inicial das interpretações. Os grupos focais contaram com um mediador e um pesquisador-observador, que apoiou o mediador durante a dinâmica com perguntas e dúvidas reportadas em formato “bilhete” somente àquele e, depois de ocorrido o grupo, ambos, mediador e pesquisador-observador, discutiram as questões levantadas.

Sobre o recrutamento dos não participantes de projetos sociais, ocorreu no próprio bairro pelas pesquisadoras em pelo menos cinco dias para cada grupo. Mais

de vinte pessoas foram recrutadas e somente seis pessoas²⁷ compareceram em cada grupo focal. As pesquisadoras selecionaram moradores que não conheciam e nem se relacionam com participantes dos projetos PRONASCI, que residiam há pelo menos 10 anos no bairro; mulheres donas-de-casa e mães de jovens de 15 a 24 anos; e jovens de 18 a 24 anos desempregados. Os grupos ocorreram no mezanino de uma quadra de esportes cedida pelo proprietário, localizada em uma área central do bairro Guajuviras.

O recrutamento dos dois grupos focais com os participantes dos projetos aconteceu a partir de dois critérios: predefinições da pesquisa (gênero e idade) expressa aos coordenadores dos projetos Mulheres da Paz e Protejo (como filtro para a participação nos grupos) e adesão voluntária dos (as) participantes convidados (as) pelos (as) educadores e profissionais de cada projeto.

Nota-se um aumento da sensação de segurança de todos (as) os (as) entrevistados (as), que dizem perceber uma diminuição dos homicídios no bairro, bem como de brigas entre jovens e dos assaltos depois da implementação do Território de Paz Guajuviras. Tanto as mulheres quanto os homens, jovens e adultos, acreditam que o bairro está mais seguro há dois anos, em média, mas muitas vezes, afirmaram que o “rótulo” Território de Paz só foi compreendido depois de as violências terem diminuído no bairro. Eles não conseguem definir bem o que veio antes: o Território de Paz e, com isso, as violências diminuíram, ou a diminuição das violências e, por conta disso, o nome recebido.

Somente as participantes do projeto Mulheres da Paz correlacionam as melhorias no bairro na área da segurança pública (diminuição dos homicídios, dos assaltos e das brigas) tanto com as ações sociais (projetos sociais é um exemplo) quanto com as ações de repressão, como as tecnologias de controle e vigilância (câmeras e detector de tiros). Já os outros entrevistados não associaram os projetos sociais como uma ação de segurança pública, e quando estimulados, manifestaram que os projetos sociais poderiam vir a contribuir no futuro (com mais possibilidades de emprego) e, no presente, citaram a retirada de jovens da rua, no sentido de ocupação do tempo livre, inclusive para os próprios jovens do Protejo.

Para as mulheres não participantes de projetos, o Protejo seria um projeto que não teria como contribuir para os jovens não ingressarem no “mundo do crime”, visto que não aceita jovens com menos de 15 anos, além de não ensinar informática, a não ser o básico, “aquilo que os jovens já sabem, porque vivem em lan house”.

Tanto as participantes do projeto Mulheres da Paz como os jovens participantes do Protejo falaram da importância da bolsa que receberam, mesmo que ela não apareça como a determinante para estarem vinculados aos projetos, mas demonstram claramente que esta seria um estímulo importante para a permanência e envolvimento maior dos(as) mesmos(as) nos projetos.

Nos relatos dos jovens participantes do Protejo entrevistados, talvez por seu ingresso recente no projeto, ainda pode ser observada a concepção de que o projeto tem como finalidade simplesmente retirar os jovens das ruas e ocupar o tempo livre dos mesmos. Ainda assim, explicitam que o motivo de estarem no projeto se deve ao fato de

27 Não há na literatura um consenso sobre o número mínimo de participantes de um grupo focal, no entanto percebeu-se que depende de várias questões tais como: o assunto (se produz discussão), a faixa etária e o sexo dos participantes.

acreditarem em um futuro melhor, espelhando-se naqueles que conseguiram emprego depois de terem participado do Protejo.

As participantes do projeto Mulheres da Paz trazem à dinâmica do grupo focal relatos de que os trabalhos desenvolvidos nos projetos sociais seriam os principais responsáveis pela diminuição das violências, em razão do compartilhamento e disseminação de informações e o acesso que eles(as) passaram a ter com as polícias, pelo reconhecimento que eles (as) passaram a ter no bairro.

No entanto, as mesmas assumem que ainda há muito trabalho a ser realizado, visto que muitas pessoas ainda não foram informadas e “conscientizadas” de seus direitos, ao mesmo tempo em que não são estimuladas a participarem, na verdade, segundo os (as) entrevistados (as) participantes dos projetos sociais, as pessoas não se dão conta que elas precisam questionar, unir-se e participar para que as mudanças aconteçam.

As participantes do projeto Mulheres da Paz observam que sua atuação com os jovens é mais frequentemente realizada nas escolas (recreios e reuniões de CIPAVES junto aos Guardas Municipais) e no enfrentamento às violências contra as mulheres, especialmente no sentido de informar sobre questões vinculadas à violência doméstica e familiar, através de caminhadas e passeatas, procurando prestar informações às mulheres, falando da Lei Maria da Penha e as encaminhando para a rede de proteção e atendimento às mulheres, especialmente as que sabidamente são vítimas de violência doméstica e familiar. Aparentemente, o que as motiva são as mudanças que aconteceram no âmbito de suas rotinas privadas familiares, e também o reconhecimento que elas têm recebido das pessoas residentes no bairro e fora dele. Falam orgulhosas das visitas que recebem (de autoridades, das mídias, etc.).

Esse reconhecimento parece apresentar-se para as participantes do projeto Mulheres da Paz como uma forma de recompensa simbólica para elas, mulheres, que foram, segundo seus relatos, as primeiras a garantirem a ocupação (existência) do bairro, em um processo que envolveu muita resistência e luta pelo direito à moradia e, posteriormente, por melhorias nas condições infraestruturais do bairro Guajuviras.

Pode-se afirmar que, para muitos dos participantes dos projetos sociais implementados através do PRONASCI, o maior mérito da criação do Território de Paz está no fato de o mesmo ter melhorado a imagem “externa do bairro”, o que possibilitou abrir crédito em lojas e conseguir (ter mais possibilidade) de empregos, visto que as pessoas passaram a perceber que no Guajuviras não é “só bandidos” e “mortes”. Assim, esta seria a principal contribuição que as participantes do projeto Mulheres da Paz acreditam ter sido dada ao bairro pelo PRONASCI, e por este motivo a sensação de segurança vivida no local foi fortalecida.

Os não-participantes de projetos sociais implementados através do PRONASCI, tanto os jovens quanto os (as) adultos (as), relatam serem alvos de deboches e chacotas, depois que o bairro passou a ser Território de Paz, o que, de certa forma, propiciou um processo de reestigmatização local. Há diferentes significados por trás da denominação “Território de Paz”, bem como dos motivos pelos quais o bairro recebeu o nome.

No que se refere à educação formal, a mesma acaba sendo expressa pelos jovens participantes do Protejo como uma obrigação para a inserção no mercado de trabalho formal, algo que para os mesmos parece não fazer muito sentido para o desenvolvimento de suas trajetórias. Ainda assim, a alternativa de estudar é observada como um requisito básico para ter mais opções de escolha laboral e não “cair sempre na construção civil”. Neste sentido, o Protejo seria um caminho meio-termo, uma vez que possibilitaria aos seus participantes aprender “coisas da vida” e, por isso, os mesmos sentiriam necessidade do ensino formal, além de acreditarem que a partir deste “curso” podem conseguir emprego.

Para os (as) participantes da dinâmica de grupo focal, o momento de transformação do bairro, em relação à segurança pública, ocorreu em um momento posterior à instalação de câmeras de vigilância em vias públicas e de sensores de detecção de tiros, tecnologias que, aparentemente, acabaram incidindo para a redução de brigas e homicídios, em especial. Com a instalação destas tecnologias, os participantes relataram que moradores (famílias com crianças) passaram a frequentar as praças, exceto os jovens (por medo da polícia), sendo percebido um fluxo de circulação maior de pessoas nas ruas, e comentaram que o comércio passou a ficar aberto até tarde, algo que para os mesmos é inédito e um expressão de que o bairro está seguro.

Além disso, os (as) participantes dos grupos focais associam que a existência das câmeras tem contribuído para a unificação do Guajuviras, bairro dividido em 31 setores e que teve ocupações em diferentes momentos e que, segundo, eles (as) têm muitos grupos de crime organizado que disputam entre eles, indicando que os agenciamentos dos homicídios têm origem no próprio bairro. E que tais tecnologias conseguem amedrontar, evitar, deslocar e diminuir os assaltos e as brigas, porém não solucionam o problema.

Os jovens não-participantes dos projetos implementados via PRONASCI relatam que os sensores de detecção de tiros conseguem amedrontar, mas que isso não resolveria o problema, pois muitos já “estão usando outros meios” (como facas) e outros locais (como residências) para cometerem os homicídios. Citam também o fato de existirem zonas de sombra no bairro, e que por isso, o sistema já teria apresentado falhas operacionais, o que faz com que perca credibilidade.

Junto a isso, percebem que a “transformação” na segurança do bairro é fruto de mais policiais e guardas municipais nas ruas, e que tal atuação foi potencializada pelas tecnologias. Observam ser uma necessidade a Polícia fazer mais ronda, estar mais presente nas ruas, em todos os lugares e não somente “nos lugares mais perigosos”, mesmo dizendo que é da relação, principalmente, com a polícia que eles (os jovens) deixam de estar nas ruas a partir de certo horário da noite, dizendo até existir uma “Lei” que proíbe que menores de 18 anos circulem nas ruas depois de determinado horário, criando marcas de suspeição (“é que estar de noite com mochila ou é ladrão ou tá traficando”) e serviria como justificativa para muitas abordagens policiais.

Este parece ser o maior paradoxo existente na relação entre jovens e policiais. Em alguns momentos os relatos apontam para a necessidade de mais policiais nas ruas (se amenizarem a forma de abordagem) e em outros momentos, os relatos apontam para a ideia de que os agentes policiais seriam corruptos e acabariam se aliando ao tráfico

de drogas, o que faz com que o tráfico e as violências nunca acabem, pois, segundo eles - “É mais lucro eles (os policiais) terem um vagabundo na rua dando dois mil reais por mês do que botar ele na cadeia e não ganhar nada” (jovem não-participante de projeto social PRONASCI). Em outros momentos, relatam que a polícia aborda demais, em outros acreditam que ela só faz isso porque tem motivo para fazer - “se tu não deve nada, eles não param”.

Os jovens não participantes de projetos sociais acabam por apontar uma solução para o problema de corrupção policial (de criarem provas falsas e fazerem muitas abordagens, quase sempre com violência) sugerindo que passem a atuar no bairro os “brigadianos mais novos” (em tempo de serviço e de idade) e que só tenham trabalhado e morado em outras cidades, no sentido de dificultar seu relacionamento com os traficantes locais.

Para os (as) participantes, a maior parte dos homicídios estaria relacionada com o tráfico e o uso de drogas, por dívida, por disputa de área (principalmente), por “X9”, pela realização de furtos em área protegida por traficantes (fazendo “chinelagem”). Além disso, apontam que muitas das brigas, tanto nas festas quanto nas escolas, é motivada pelos traficantes que querem ter e garantir o poderio - “Porque tem traficantes que querem ter poder, mais que um mais que outro.” (Jovem não-participante de projeto social PRONASCI). Ainda sobre os homicídios, os jovens, diferentemente das mulheres adultas, dizem já ter perdido pessoas bem próximas (amigos e parentes) e que ver alguém assassinado - “É que nem comer pão de manhã, todo dia tu vê, antigamente era assim” (Jovem não-participante de projeto social PRONASCI).

Além disso, muitos dos jovens que participaram da dinâmica do grupo focal afirmam terem sido alvos de violência policial (coronhaço com pontos) e violência ligada ao tráfico de drogas, sendo “confundidos” como rivais de traficantes. Um deles (jovem não participante de projeto social PRONASCI) narrou a sua história, em que foi confundido e foi alvo de disparos de arma de fogo em uma praça, recentemente, em um período anterior a instalação das câmeras de vigilância e detectores de tiros, fato que o deixou com deficiências físicas.

Outro jovem (participante do Protejo) narrou a sua história, em que, há uns dois anos antes de participar da dinâmica ficara por “dois anos e 22 dias em coma induzido”, porque levou cinco tiros em razão de ter sido “confundido” por traficantes - “só que aí os caras queriam pegar ele e o guri era parecido comigo”.

A relação com os traficantes, para as mulheres (não participantes), é paradoxal - elas atribuem como motivo das violências, em especial as violências contra a vida, como os homicídios, ao tráfico de drogas, às razões acima explicitadas, porém dizem que os traficantes não fazem mal algum para elas, ao contrário, em alguns momentos sentiam-se protegidas, exceto pelo receio que tem dos filhos serem cooptados pelo tráfico ou serem vítimas da violência juvenil (por gangue e/ou bondes perto das escolas), além de mencionarem “pedágios” cobrados por traficantes locais, que elas dizem ter existido no bairro para a proteção das pessoas já residentes das áreas ocupadas.

Proteção que para elas (as não participantes) era fundamental em momentos que apareciam novas ocupações no bairro e que, claramente, não foi garantida pela Polícia. Pode ser verificado nos relatos um vínculo também ambíguo com tal Instituição – “uma hora tu pensa que ajuda, uma hora parece que só estorvam”. Elas acreditam haver uma forte disputa de poderes entre traficantes e policiais e percebem existir também uma relação complicada entre policiais e jovens, relatando ser comum observarem os primeiros, muitas vezes, revistando menores de idade. Porém, acreditam que foi também pela maior presença de agentes policiais e de câmeras de vigilância nas ruas a razão pela qual jovens deixaram de estar tão presentes nas “esquinas”, o que, por sua vez, acarretou a diminuição das brigas e dos assaltos. Apesar de acreditarem que houve uma maior aproximação dos os (as) participantes dos projetos sociais com os agentes policiais depois da implementação do Território de Paz, os participantes dos projetos implementados através do PRONASCI afirmam não haver evidências de que a relação dos agentes policiais com o restante da comunidade do bairro Guajuviras tenha melhorado.

As participantes do projeto Mulheres da Paz relatam que, no início de suas atividades, as pessoas do bairro achavam que elas seriam “espiãs” da polícia, ou que denunciariam os homens que violentassem as mulheres. Todavia, “isso passou”, para elas, e, atualmente, afirmam ser reconhecidas e valorizadas pelos moradores do bairro. Todavia, as mulheres não participantes dos projetos citam que as participantes do projeto Mulheres da Paz estariam, em algum momento, correndo risco de vida, relatando uma situação próxima a uma delas, na qual uma das Mulheres da Paz tentou alguma intervenção com uma mulher vítima de violência doméstica e familiar.

As motivações mais apontadas para os homicídios no bairro foram as seguintes: consumo, imediatismo, droga (*crack*), tráfico de drogas (disputa de território), poder dos traficantes, corrupção policial (que se aliam ao tráfico de drogas e deixam de punir) e sedução do tráfico, pelo dinheiro rápido e fácil.

De acordo com os participantes da dinâmica, as soluções para enfrentamento e diminuição das violências no bairro estariam centradas em ações voltadas para: construção de mais áreas de lazer, mais possibilidades de entretenimento, a legalização da maconha e a retirada de circulação da cocaína e do crack, além da mudança dos policiais militares no bairro (sugerindo os policiais mais novos em idade e em tempo de serviço).

Por fim, os (as) entrevistados (as) dos grupos focais, participantes e não-participantes dos projetos sociais, mencionam que para a solução das violências é fundamental que se (re)crie uma identidade dos jovens com o bairro e entre eles, visto que, pelo fato de não participarem dos processos de ocupação, há uma falta de conexão e vínculo entre as pessoas e delas com o bairro. Seria necessário, portanto, “mais lojas, mais festas, cinema e mais praças” que trouxessem os jovens do Guajuviras para o próprio bairro. E que isso, somado às poucas oportunidades de emprego, é, para os(as) entrevistados (as), um dos motivos do ingresso do jovem, primeiramente como usuário de drogas e depois, participando do pequeno varejo das drogas.

Os (as) gestores (as) locais, assim como os (as) moradores (as) do Guajuviras, acreditam que a segurança pública melhorou no bairro e atribuem isso às tecnologias de controle social (como as câmeras de vigilância e detector de tiros). Eles citam também a Operação Cova Rasa, junto com a implantação das tecnologias, como principal fator que contribuiu para que os (as) moradores (as) quisessem participar dos projetos sociais, uma vez que os mesmos “sentiram que o Estado estava ali” (gestor da diretoria de projetos PRONASCI) e, então, sentir-se-iam, seguros para trabalharem pela e para a comunidade.

Eles (as) falam que ainda estão em um momento de implantação do Território de Paz, com as tecnologias de controle, com os projetos sociais, reurbanização (praças – a exemplo da Praça das Juventudes) e regularização fundiária. E que, por isso, as operações do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), como os Plantões Integrados de Fiscalização (PIF) tem um outro caráter no bairro, visto que a maioria dos estabelecimentos comerciais, objeto de fiscalização dos PIF, não possuem alvará de localização, sanitário ou para operar atividades musicais. E que o enfoque dos PIF no Guajuviras estaria voltado para atuar na sensação de segurança, mostrando a presença do Estado.

A discussão versou sobre o que é o PRONASCI e o que é o Território de Paz, a partir do que os (as) gestores (as) consideram ações vinculadas à prevenção e à repressão. O fato de os (as) gestores (as) terem formações acadêmicas distintas (Administração, Direito, Psicologia e Serviço Social) e de ocuparem cargos e funções diferentes (Guardas Municipais, Cargos de Confiança - Diretores e técnicos responsáveis por projetos sociais), possibilitou que as opiniões relatadas na dinâmica do grupo focal fossem múltiplas e que o debate de ideias e de concepções fosse bastante plural.

Os participantes da dinâmica iniciaram suas falas relatando que o “sucesso” do PRONASCI em Canoas se deve ao fato de os gestores da Secretaria de Segurança Pública e Cidadania do município, serem profissionais com “ideologia” e com capacidade de gestão, citando, especialmente os Secretários que ocuparam/ocupam a pasta de Secretário de Segurança Pública e Cidadania de Canoas. Para eles, muitos municípios aderiram ao PRONASCI, em 2007, mas não souberam como executar os projetos, porque não tinham profissionais capacitados para isso e, por esse motivo, o PRONASCI não foi desenvolvido de forma sistêmica e continuada, por vezes só com projetos pontuais e isolados.

De acordo com os(as) participantes, o PRONASCI estimula que a população tenha conhecimento sobre os seus direitos; “cidadania dos menos favorecidos”; segurança pública como uma questão não somente de polícia, ela é interagencial e intersetorial; ter projetos sociais que formem agentes da própria comunidade para pensar uma nova forma de segurança pública.

Além disso, falam em formar agentes comunitários, que de certa forma estão fazendo um tipo de abordagem, estão fazendo intervenção, que não é de ordem policial, mas que interfere na segurança pública. Outros gestores falam que a ideia não seria formar para prevenir, mas sim para promover cidadania em que as próprias pessoas fazem as suas escolhas – a partir do momento que passam a refletir sobre o sentido da produção das violências.

Para os(as) participantes da dinâmica, a instauração no município deste novo paradigma de segurança pública, através do PRONASCI, trouxe até mesmo às forças policiais e à guarda municipal novas ideias de abordagem e de atendimento em segurança pública, entre elas que “segurança pública não é só criminalidade” e nem somente coisa de polícia. Outro depoimento trazido foi o de que as polícias podem ser questionadas e que elas precisam repensar o seu próprio papel.

Durante a realização da dinâmica, os (as) participantes direcionaram argumentações acerca da concepção do PRONASCI. Na visão dos(as) participantes, os direitos fundamentais, tais como: educação, saúde, moradia, deveriam ser prioritários para o PRONASCI, visto que os projetos sociais acabam tendo o papel de informar sobre esses direitos, induzindo a participação e a cidadania.

Os (as) gestores (as) apontam o GGI-M como um espaço fundamental para a gestão e a integração, potencializando a atuação que compete a cada Instituição (estimulando que cada instituição de segurança pública cumpra o seu papel), além do protagonismo que o município vem assumindo, em especial com a Guarda Municipal. Os guardas municipais presentes no grupo focal reivindicam que a política municipal de segurança pública não seja de governo, mas sim de Estado. E para que isso aconteça sugerem que a Guarda Municipal seja legalmente incluída no GGI-M, não somente na figura do Diretor, como atualmente é, pelo fato de ser um cargo político, mas com guardas municipais, servidores de carreira e agentes da segurança pública municipal. Ainda assim, reconhecem a importância do GGI-M, no sentido de conseguir articular politicamente a Guarda Municipal, além de ter criado uma identidade para esta instituição, em uma “dinâmica de empoderamento”.

No entanto, o GGI-M, segundo uma das técnicas dos projetos sociais, não conseguiu ter alcance na comunidade. E essa dificuldade faz com que as pessoas não compreendam a pleno a Política Municipal de Segurança Pública de Canoas, o que acarreta por um lado que as ações não sejam pensadas, planejadas e sugeridas a partir das demandas e necessidades populares, por outro lado, essa técnica acredita que, através do GGIM e dos projetos sociais, houve uma maior aproximação da comunidade com as forças policiais.

A Secretária Executiva do GGI-M de Canoas justifica que o PRONASCI recentemente está sendo implementado e que um passo importante ainda não foi realizado - que é a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública, o que, segundo ela, traria o GGI-M à comunidade, com respostas mais fidedignas, de fato, e a comunidade ao GGI-M, através das demandas. Ela explica que ainda não foram garantidas as condições para que a comunidade e o policial “lá da ponta” tenham oportunidade de agir e pensar a partir do novo paradigma de segurança pública, o que é considerado o próximo passo do trabalho do GGI-M. E que o Gabinete, com isso, cumpriria a finalidade de colocar o município “como ator principal da segurança pública”.

Para os (as) gestores (as) em geral, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal está no centro desta política, de um lado construindo a interagencialidade e a intersectorialidade municipal – e de outro construindo a agenda e a pauta política da segurança pública no Brasil.

Finalmente, as diferenças das tecnologias e do trabalho policial, dos projetos sociais, são relatadas, acreditando que o equilíbrio do PRONASCI está justamente ligado a este fator: casar prevenção e repressão qualificada. E que os projetos sociais são fundamentais para o “fazer pensar” e para criar outras possibilidades para os (as) jovens terem uma “vida melhor”. E as tecnologias incidem diretamente na diminuição dos crimes e na sensação de segurança, garantindo, portanto, a existência de agentes comunitários nos projetos sociais do Programa. Para eles, é essa a combinação que garante a execução de todos os projetos no Território de Paz Guajuviras e a diminuição e a permanente “queda” dos homicídios.

Concluem que o PRONASCI está em recente fase de implantação em Canoas, apesar de alguns resultados objetivos e subjetivos em relação à diminuição das violências. Acreditam que o sucesso na diminuição dos homicídios se dá através da própria presença do Estado, “cumprindo a sua obrigação constitucional”. E que o fundamental está nas possibilidades, através das diretrizes do PRONASCI, de trazer “não só projetos, é garantir CRAS, é garantir atendimento na UPA, é ter dois postos de saúde, é ter iluminação, ter moradia.” (guarda municipal, coordenador operacional). Relatam que o maior desafio para os gestores é mostrar para a comunidade que ela é protagonista e que pode construir e reconstruir a história do seu próprio bairro.

3.3. GRUPOS FOCAIS COM INTERLOCUTORES DE JABOATÃO DOS GUARARAPES

Para os objetivos da pesquisa, optou-se pela realização de dois grupos focais: o primeiro foi formado por homens e mulheres moradores do bairro de Cajueiro Seco há pelo menos 5 anos e maiores de dezoito anos de idade. Buscamos, nesse sentido, alcançar uma equidade de gênero, selecionando quatro homens e quatro mulheres. A sessão ocorreu numa sala cedida por uma organização social do bairro, conhecida como a Quadra de Neco. O segundo grupo foi formado por jovens, também buscando alcançar equidade de gênero, com idade entre 18 e 29 anos, atendidos por projetos sociais desenvolvidos em âmbito municipal, com recursos próprios, federais ou em parcerias público-privados. Desta forma, a mobilização²⁸ foi realizada no Centro da Juventude de Cajueiro Seco, onde são oferecidos cursos de capacitação profissional, e o Programa de Esporte e Lazer com Cidadania, PELC, o qual é mantido pelo Governo Federal dentro das ações do PRONASCI.

Os dados aqui apresentados são o produto da análise realizada pela mediadora dos grupos focais e pela pesquisadora-observadora. Durante as sessões dos grupos focais, a pesquisadora-observadora, além de fazer as principais anotações sobre as sessões, auxiliou a mediadora durante a dinâmica com perguntas e dúvidas reportadas em formato de ‘bilhetes’ reportadas somente àquele, com o objetivo de auxiliar a mediação. Apresentam-se aqui as principais impressões gerais das percepções sobre as violências e as políticas de segurança no município de Jaboatão dos Guararapes.

²⁸ A seleção dos jovens participantes da dinâmica de grupo focal foi realizada pela pedagoga do Centro, por turmas. Vale salientar que as turmas são divididas por escolaridade, então, escolher dois jovens de cada turma possibilitou às pesquisadoras uma maior diversidade no que se refere à escolaridade dos participantes. Nota-se que parte dos jovens relataram envolvimento em alguma situação de violência física ou simbólica, seja como agente ou vítima, e que alguns relataram a experiência com uso de drogas ilícitas.

Inicialmente foi pedido a ambos os grupos que explicitassem quais eram os pontos fortes e fracos do bairro onde moravam, ou seja, o que havia de bom e de ruim, na opinião deles. No grupo de moradores, a presença de muitas escolas apareceu como unanimidade e citaram também a melhora que o bairro vem experimentando em comparação com alguns anos atrás. Como ponto fraco citaram segurança e policiamento. Entre os jovens participantes de projetos sociais, os posicionamentos foram, em sua maioria, desfavoráveis, evidenciando a falta de espaços públicos de lazer e de convivência, além da fragilidade das escolas em lidar com os problemas e vulnerabilidades as quais esses jovens são constantemente expostos. Outra questão trazida pelos jovens está relacionada à discriminação e ao preconceito devido ao fato de serem pobres, o preconceito racial e o preconceito por orientação sexual.

Nos relatos dos jovens entrevistados, observamos, ainda, como principal motivação para entrada no projeto a saída das ruas e a busca por ocupar o tempo livre, algumas vezes incentivados pela família. Todos eles, no entanto, vislumbram melhores oportunidades futuras a partir dos cursos profissionalizantes e das oportunidades oferecidas pelo projeto que participam.

Podemos observar, no que se refere a sensação de segurança, que todos os participantes moradores do bairro não se mostraram seguros, e relataram como exemplos de sua insegurança casos de roubos e/ou furtos sofridos por eles ou por conhecidos no último ano, crime considerado por eles como o mais comum na região: “Esse ano minha casa foi arrombada três vezes. Tipo, é ruim, né?” (Morador do bairro de Cajueiro Seco).

Em relação à segurança no bairro, os moradores participantes do grupo relataram que, quando se sentem seguros, essa segurança é proporcionada pela existência de mecanismos informais dentro do bairro: seja porque “o meu pai conhece todo mundo e é respeitado na comunidade” (moradora do bairro de Cajueiro Seco), ou “porque já mora há muito tempo no bairro e já sabe por onde deve andar” (Morador do bairro de Cajueiro Seco), por exemplo.

Já entre os jovens participantes de projetos sociais, houve uma polarização entre os que se sentiam seguros e aqueles que não se sentiam seguros. Vale, porém, fazer a ressalva, de que aqueles que alegaram se sentir seguros destacaram lugares específicos em que se sentiam dessa forma porque “conheciam todo mundo” e, dessa forma, sentiam-se protegidos, e não pela presença de policiamento/ segurança formal ou diminuição da violência. Nesse sentido, em ambos os grupos a maioria dos participantes disseram acreditar que o bairro está menos seguro que há dois anos atrás. Apesar disso, alguns participantes perceberam um aumento no número de policiais circulando nas ruas do bairro, no entanto, tanto os moradores quanto os jovens reclamaram de que esse aumento é localizado em pontos específicos e que o atendimento policial não é eficiente: “tem muita polícia passando na rua, em alguns pontos específicos do bairro, mas o atendimento deixa muito a desejar” (Morador do bairro de Cajueiro Seco).

No que se refere à relação com as Polícias e à confiança nas instituições policiais houve uma ampla insatisfação. É interessante notar que a abordagem desta temática provocou reação de indignação entre os participantes de ambos os grupos, os quais, tanto homens quanto mulheres, relataram experiências negativas, sobretudo com a

Polícia Militar, dentro do bairro e nas redondezas. A queixa sobre a atuação da polícia é presente na fala de todos, tanto no que se refere à abordagem policial e sua relação com a população, quanto à prontidão policial, isto é, todos se queixam da demora da polícia em atender uma chamada, da pouca ronda ou da ronda focalizada apenas em locais específicos e da pouca resolução dos casos, o comentário geral é de que não adianta ir à polícia porque “não dá em nada”.

É necessário pontuar que a maioria dos participantes afirmou que, dentro do bairro de Cajueiro Seco, por vezes, sentiam-se mais seguros ao cruzar com bandidos do que com policiais, demonstrando um total descrédito nas instituições policiais. Além disso, algum dos moradores que participaram da dinâmica do grupo focal – dois homens e uma mulher – apresentaram reclamações quanto ao tipo de abordagem realizada pelos policiais, e narraram episódios em que foram alvos de uma abordagem abusiva, o chamado “baculejo”, causando constrangimento e revolta.

No que se refere às Guardas Municipais, a maioria dos moradores associaram a guarda municipal à guarda de trânsito, mas não souberam falar a respeito, disseram apenas que não os via circulando muito pelo bairro, e que não havia uma relação próxima entre a guarda e a população. Os jovens participantes de projetos sociais também não souberam falar a respeito da guarda municipal, motivo pelo qual este foi um ponto pouco debatido.

A questão relativa às drogas vendidas e utilizadas na comunidade também foi um importante ponto debatido durante a dinâmica. Para os participantes de ambos os grupos focais, a maior parte dos homicídios estaria relacionada com o uso e o tráfico de drogas, além disso, muito deles relataram já ter perdido amigos ou parentes “para as drogas”, enfatizando que presenciar homicídios tornou-se algo rotineiro no dia-a-dia do bairro: “é comum a pessoa vê um matando o outro” (Jovem participante de programa social).

A facilidade de acesso às drogas/inserção no tráfico e a vulnerabilidade dos jovens frente a esse cenário foi frequentemente citado, em ambos os grupos. Nesse sentido, entre os jovens participantes de projetos sociais presentes na dinâmica, a questão das drogas foi caracterizada como a principal dificuldade de ser jovem no município. De acordo com eles, “é mais fácil ser criminoso”, “o apelo [para o uso de drogas e para a entrada no mundo do crime] é muito grande”. A facilidade e aparentes vantagens de participar de dinâmicas criminais e relacionadas ao uso e tráfico de drogas são enfatizadas por eles, frente as dificuldades enfrentadas para trilhar o caminho da legalidade, repleto de privações, sobretudo financeiras. Entrar para o tráfico, segundo eles, proporciona um status que eles não alcançam por outras vias, refletido na melhoria financeira em curto período de tempo, na aquisição de itens de grifes e no incremento da dinâmica do flerte. Como contraponto, salientam que o preço a pagar, na maioria das vezes, é o da morte prematura.

Os jovens discorrem, ainda, sobre a facilidade de conseguir armas dentro do bairro e sobre o quão comum é ver pessoas armadas dentro do bairro, segundo eles, “é só dizer que se garante, a arma tá na sua mão...emprestado, alugado...a maioria, na praça, anda armado”. Além disso, eles enfatizam o fato de que as armas são utilizadas para intimidação, como símbolo de poder dentro da comunidade: “Usam mesmo é pra intimidar os outros, mesmo (...) a pessoa sabe eu ele tá armado...eu sou o tal, não olhe pra mim... agora não tá armado, é uma maria florzinha” (Jovem participante de projeto social)

Assim, se por um lado eles criticam essa postura de recorrer à armas para intimidar os outros, por outro alguns participantes alegam que às vezes precisaram recorrer a esse tipo de artifício para se proteger, ou seja, argumentam que, devido ao fato de não poderem contar com a polícia, precisam se defender de algum modo, precisam “dar seu jeito”:

“Porque a gente tem que se proteger, né, porque se a gente não se proteger quem dança é a gente” (Jovem participante de projeto social)

“Minha amiga, se você procurar a polícia você morre e continua esperando” (Jovem participante de projeto social)

A concepção de “fazer justiça com as próprias mãos” também é presente e defendida como legítima, frente a ineficiência do aparato policial. Uma das jovens, inclusive, relatou um episódio ocorrido meses antes da dinâmica em que, ameaçada de morte procurou a polícia e, vendo que não daria em nada, procurou, ela mesma, resolver a situação: “eu fui ameaçada, procurei fazer justiça com as minhas mãos”. Vale salientar que todos os jovens que participaram da dinâmica e fazem parte do projeto social estão, ou estavam, em situação de vulnerabilidade ou risco social.

No que diz respeito a projetos de prevenção à criminalidade e à violência promovidos pelo Governo Municipal e atuando no bairro, alguns participantes citaram o Centro da Juventude como referência. Por outro lado, ninguém conhecia o PRONASCI. Uma das moradoras relatou já ter ouvido falar do projeto Mulheres da Paz, no bairro de Prazeres, mas não soube falar a respeito. Um dos moradores conhecia o projeto Segundo Tempo, que, segundo ele, atuaria nas escolas públicas. Nesse sentido, todos os participantes – tanto moradores quanto jovens de projetos sociais – concordaram com a importância dos projetos sociais voltados a afastar jovens das drogas, auxiliando assim na redução da violência.

“Contribui muito mesmo, para a prevenção, de uma forma educativa, para educar a pessoa em si, para complementar a educação mesmo, dar uma certa estrutura” (Morador do bairro de Cajueiro Seco)

“Contribui, e era pra ter mais, né? Tira a ansiedade do jovem...” (Morador do bairro de Cajueiro Seco)

Todos eles concordaram que a criação de projetos sociais atua de forma positiva no sentido de prevenir a violência e a criminalidade, sobretudo no caso dos jovens, apontados por eles como o público mais vulnerável. De acordo com os participantes do grupo de moradores, no bairro ainda existem poucos projetos sociais subsidiados pela prefeitura²⁹. Os jovens participantes de projetos sociais, por sua vez, sugeriram a criação de mais projetos que foquem em atividades esportivas e culturais que atraiam os jovens de forma mais efetiva.

“Projetos de esportes, de dança, coisas que nos ativem bastante” (Jovem participante de projeto social)

“Os jovens gostam muito de pichar, ou acho que se em cada comunidade tivesse uma coisa de... de grafiteagem, seria muito bom...o jovem quer estar em foco...o jovem só aparece de forma negativa, né? A gente quer aparecer, ser valorizado” (Jovem participante de projeto social)

²⁹ Foi citado como projeto importante para a comunidade apenas a quadra de Neco, a qual é fruto da mobilização da própria comunidade.

4. A PESQUISA QUANTITATIVA: SURVEY

4.1. SURVEY EM CANOAS - RS

O objetivo da pesquisa quantitativa (tipo *survey*) foi o de averiguar quais as percepções da população acerca da atuação do município na execução dos programas e ações locais de segurança pública, assim como de sua validade para a prevenção e controle dos crimes e das violências. Esperava-se ainda auferir a sensação de segurança da população beneficiária da política pública municipal de segurança.

A seguir descreveremos as etapas realizadas em Canoas, quais sejam: concepção do instrumento de pesquisa (questionário), elaboração de plano amostral, treinamento de pesquisadores, aplicação e supervisão do trabalho de campo.

O instrumento de pesquisa foi composto de 58 questões, sendo 7 delas questões abertas e as demais fechadas, conforme anexo. O instrumento foi dividido 5 seções: perfil do entrevistado; vitimização; representações sociais sobre as violências e sensação de segurança; política municipal de segurança; e uma seção exclusiva para moradores do bairro Guajuviras, bairro em que se concentrava a maior parte das ações do Território de Paz.

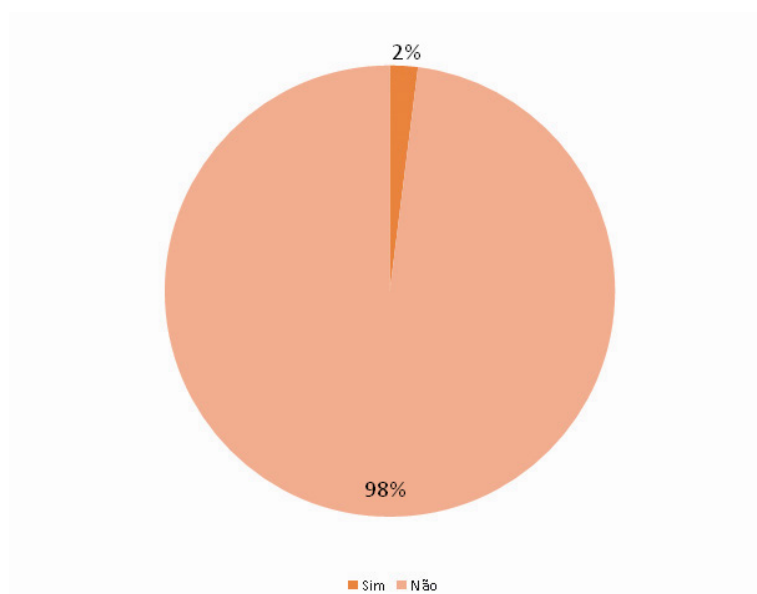
O plano amostral foi elaborado levando em conta o sexo, idade e faixas de renda dos respondentes. Os dados que subsidiaram o plano foram extraídos do censo 2010 realizado pelo IBGE. O nível de confiança é de 95% e a margem de erro é de 5%. Foi estimada a quantidade de 400 questionários a serem realizados em igual proporção nos bairros Guajuviras, Mathias Velho, Niterói e Rio Branco. Os critérios de escolha da proporcionalidade e dos bairros se deram em função da divisão político-administrativa do município, ou seja, cada bairro está localizado em um dos quatro quadrantes do município. Além disso, estes são os bairros com maior incidência de homicídios desde 2009, conforme dados do Observatório de Segurança Pública de Canoas.

A pesquisa de campo realizou-se entre os dias 19 de março e 2 de abril. A aplicação foi supervisionada *in loco* e após a entrega dos questionários preenchidos foi realizada a crítica do material, sendo 20% dos questionários checados por telefone. Após serem aprovados, os questionários foram posteriormente tabulados no programa informacional SPSS.

4.1.1. Perfil dos entrevistados

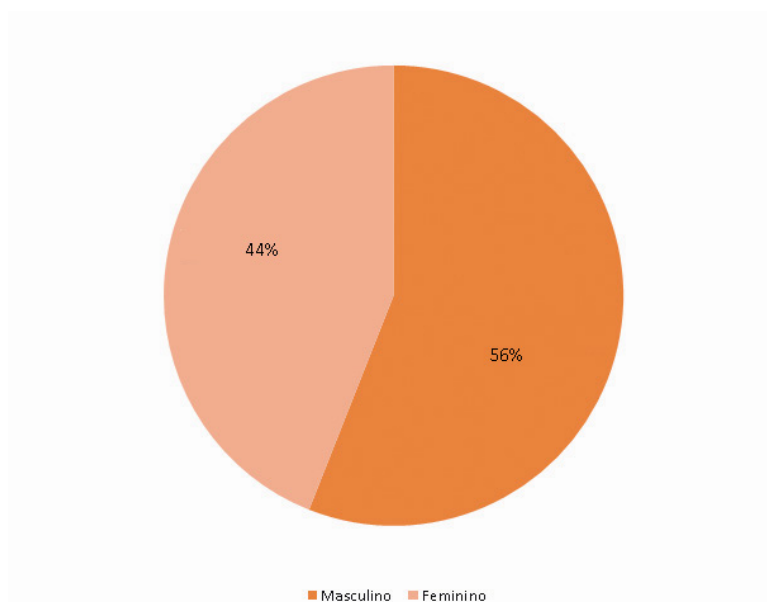
Nesta seção serão apresentados os dados relativos às características dos respondentes da pesquisa no município de Canoas/RS. Ao iniciar a entrevista, perguntávamos se o entrevistado já havia participado de projetos sociais do Pronasci. A entrevista somente foi realizada com aqueles que não haviam participado, visto que o padrão de respostas dos entrevistados que participam ou participaram dos projetos poderia influir no resultado geral, especialmente no Guajuviras, bairro em que se concentram as ações do Pronasci em Canoas. Com este filtro inicial, poderiam participar da pesquisa indivíduos que tinham entre seus familiares participantes dos projetos Pronasci. Conforme o gráfico abaixo, apenas 1,8% dos respondentes estava nesta condição.

Gráfico 1 - Respostas à pergunta: “Você, ou alguém próximo a você, participa ou já participou de algum projeto social do PRONASCI no bairro Guajuviras em Canoas?”



O gráfico a seguir apresenta o percentual de homens e mulheres respondentes. A tabela 1 apresenta a distribuição por sexo dos respondentes por bairro pesquisado.

Gráfico 2 - Sexo dos respondentes(%) - Canoas/RS



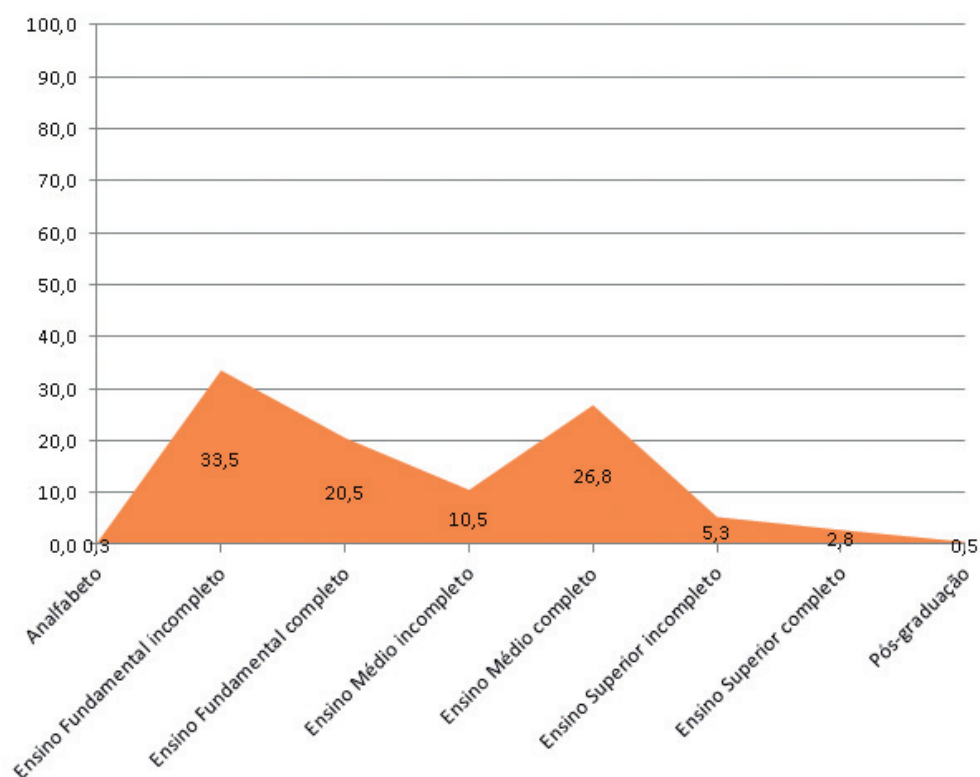
Como pode ser verificado na tabela abaixo, a média de idade dos respondentes em Canoas/RS é de aproximadamente 40 anos, com um desvio padrão de 11,266.

Tabela 1. Medidas de tendência central e de dispersão para a idade dos respondentes de Canoas/RS

| Idade | |
|---------------|--------|
| N | 400 |
| Média | 40,48 |
| Desvio Padrão | 11,266 |
| Mínimo | 15 |
| Máximo | 59 |

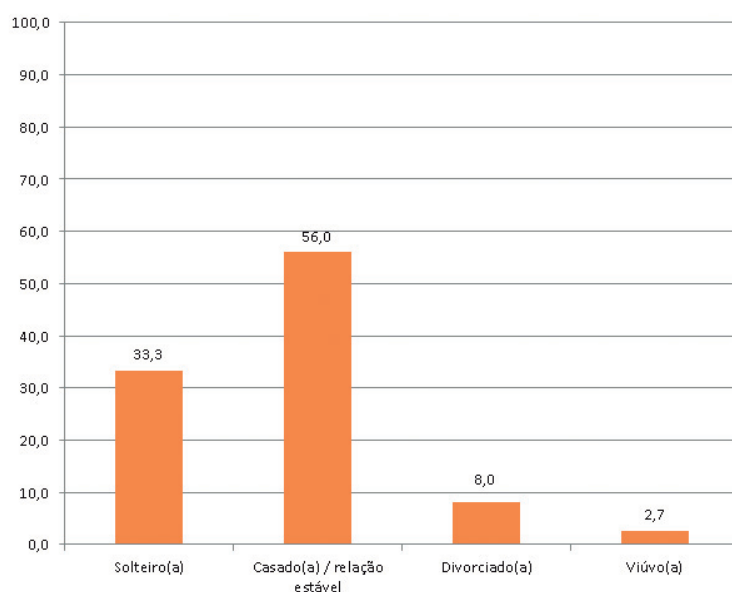
Sobre a escolaridade dos respondentes, pode-se verificar no gráfico a seguir que a maioria (33,5%) possui o ensino fundamental incompleto, enquanto apenas 2,8% possuem ensino superior completo e 0,5% pós-graduação.

Gráfico 3 - Escolaridade dos respondentes (%) - Canoas



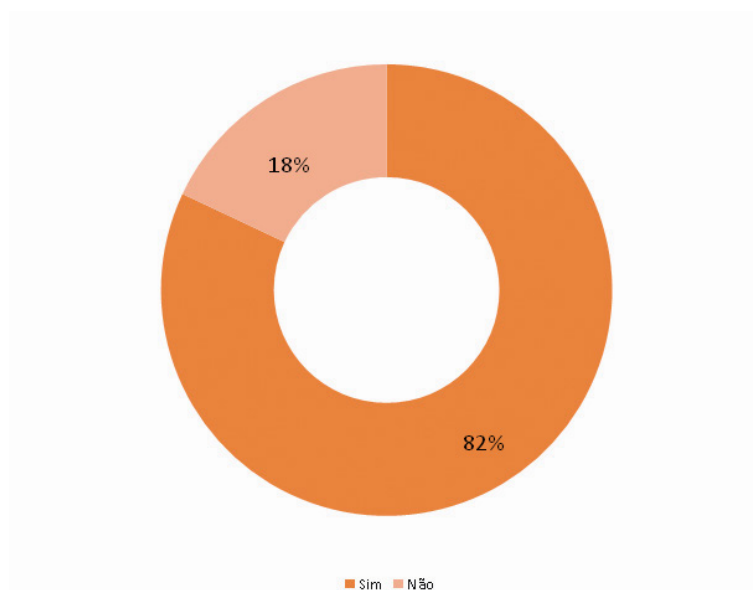
Em relação ao estado civil dos entrevistados, podemos observar que as respostas se concentram em duas categorias: “casado(a)/relação estável” e “solteiro(a)”, com 56% e 33,3%, respectivamente.

Gráfico 4 - Estado civil do respondente (%) - Canoas/RS



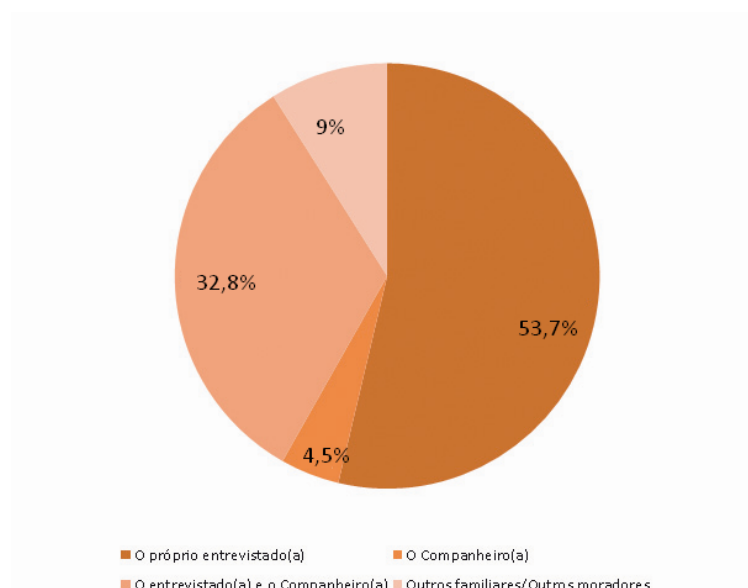
Conforme gráfico 5, 82% responderam que possuem filhos, e apenas 18% que não os tem.

Gráfico 5 - Resposta à pergunta: "Você tem filhos?"(%) - Canoas/RS



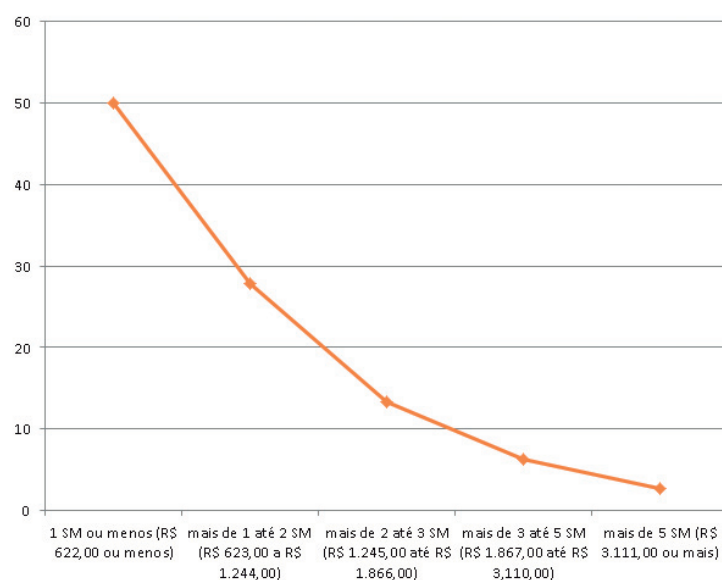
Conforme o gráfico a seguir, mais da metade dos entrevistados (53,7%) afirmaram serem eles próprios os principais responsáveis pela manutenção financeira de seus domicílios. Destes, 37,5% são mulheres e 66,5% são homens.

Gráfico 6 - Principal responsável pela manutenção da família (%) - Canoas/RS



Em relação à renda individual mensal dos entrevistados observa-se que a maior parte dos respondentes se concentra na faixa de renda de um salário mínimo ou menos (50%), conforme o gráfico 7.

Gráfico 7 - Renda individual mensal aproximada, por faixas de renda (%) - Canoas/RS



4.1.2. Vitimização

Formulamos inicialmente duas questões aos entrevistados no sentido de identificar se eles ou familiares próximos (que residem no mesmo domicílio) haviam sido vítimas de roubo, furto, violência física ou grave ameaça nos últimos dois anos. Nesta seção, pretende-se reunir elementos para verificar se o fato de ser vitimado influi ou não na sensação de segurança dos entrevistados.

De acordo com o gráfico 8, podemos observar que 24% dos respondentes foram vítimas e/ou têm parentes tiveram algum bem furtado ou roubado, contra 76% que não o foram.

Analisando cada bairro separadamente, pode-se verificar que o bairro Mathias Velho apresenta o menor percentual de respostas afirmativas, indicando menos casos de vítimas de furto ou roubo, em comparação com os outros três bairros, conforme a tabela 9.

Gráfico 8 - Responsável à pergunta: “Nos últimos 2 anos, você ou alguém que reside na sua casa teve algum bem furtado ou roubado?”(%) - Canoas/RS

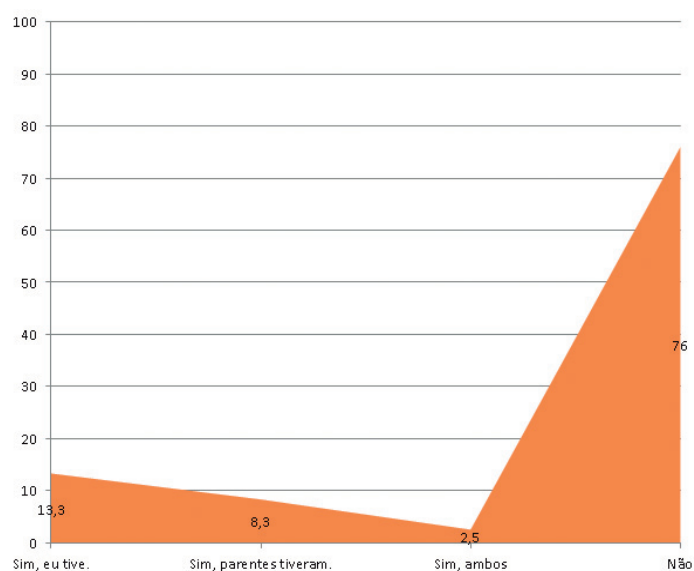
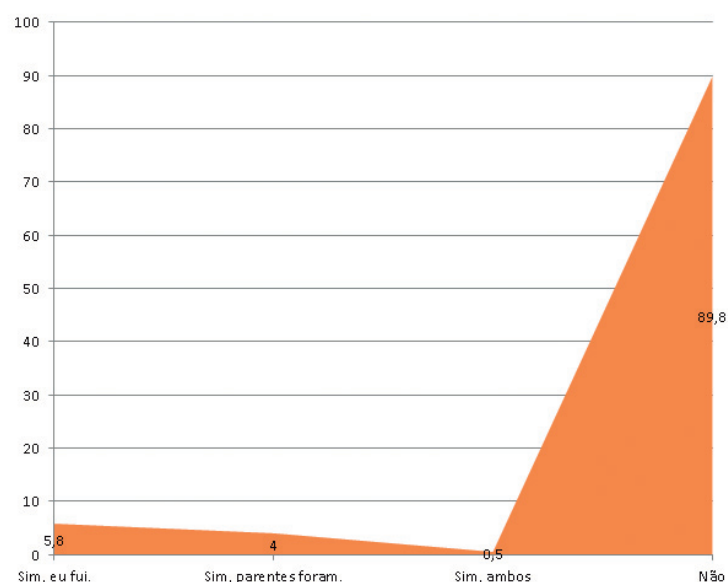


Tabela 2. Bairro pesquisado segundo respostas à pergunta: “Nos últimos dois anos, você ou alguém que reside em sua casa teve algum bem furtado ou roubado?” – Canoas/RS

| | | Sim, eu tive | Sim (parentes tiveram) | Sim, ambos tiveram | Não | Total |
|--------|---------------|--------------|------------------------|--------------------|--------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 17 17,0% | 20 20,0% | 8 8,0% | 55 55,0% | 100 100% |
| | Prazeres | 14 14,0% | 20 20,0% | 2 2,0% | 64 64,0% | 100 100% |
| | Guararapes | 15 15,0% | 13 13,0% | 4 4,0% | 68 68,0% | 100 100% |
| | Cajueiro Seco | 16 16,0% | 17 17,0% | 5 5,0% | 62 62,0% | 100 100% |
| Total | | 62 15,5% | 70 17,5% | 19 4,8% | 249 62,3% | 400 100% |

Já no que se refere a “ser vítima de violência ou grave ameaça”, o percentual de “vitimizados” é menor: 10,2% dos respondentes foram vítimas e/ou têm parentes que foram vítimas de violência ou grave ameaça, contra 89,8% que não o foram.

Grafico 9 - Nos últimos 2 anos, você ou alguém que reside na sua casa foi vítima de violência ou grave ameaça? (%) - Canoas/RS



Quando analisamos cada bairro separadamente, verifica-se que no bairro Guajuviras está presente a maior proporção de respondentes que foi vitimada ou teve parente (residente na sua casa) que foi vítima de violência ou grave ameaça (14%). O bairro Mathias Velho apresentou a menor proporção de vitimados (8%), conforme tabela abaixo:

Tabela 3. Bairro pesquisado por principal responsável pela manutenção da sua família – Canoas/RS

| | | Sim, eu tive | Sim (parentes tiveram) | Sim, ambos tiveram | Não | Total |
|--------|---------------|--------------|------------------------|--------------------|-------|--------|
| Bairro | Guajuviras | 9 | 4 | 1 | 86 | 100 |
| | | 9,0% | 4,0% | 1,0% | 86,0% | 100,0% |
| | Mathias Velho | 4 | 3 | 1 | 92 | 100 |
| | | 4,0% | 3,0% | 1,0% | 92,0% | 100,0% |
| | Niterói | 5 | 5 | 0 | 90 | 100 |
| | | 5,0% | 5,0% | ,0% | 90,0% | 100,0% |
| | Rio Branco | 5 | 4 | 0 | 91 | 100 |
| | | 5,0% | 4,0% | 0% | 91% | 100,0% |
| Total | | 23 | 16 | 2 | 359 | 400 |
| | | 5,8% | 4,0% | ,5% | 89,8% | 100,0% |

4.1.3. Representações sociais sobre as violências e sensação de segurança

Nesta seção buscou-se mensurar a sensação de segurança da população, bem como verificar se houve ou não a percepção de melhora nos serviços prestados e nas condições estruturais correlatas à área da segurança. Para tanto, em diversas questões foi solicitado aos entrevistados que comparassem a situação dos serviços prestados pelo poder público antes e depois de implementadas as ações do Pronasci em Canoas.

Solicitamos aos entrevistados que dessem uma nota para a situação da segurança no município como um todo e em seus bairros. As notas variam de 0 a 5, onde

0 significa “totalmente inseguro” e 5 significa “totalmente seguro”. As médias das notas atribuídas estão na tabela abaixo:

Tabela 4. Médias das notas atribuídas à situação da segurança em Canoas e bairros selecionados

| Situação de segurança | | |
|-----------------------|-------|------|
| Canoas | Média | 2,78 |
| Guajuviras | Média | 2,98 |
| Mathias Velho | Média | 2,81 |
| Niterói | Média | 2,73 |
| Rio Branco | Média | 2,90 |

A média das notas atribuídas à situação da segurança no município de Canoas ficou em uma posição intermediária (2,78), porém abaixo da média de três dos bairros pesquisados. Tendo em vista que estes são os bairros com maior incidência de crimes violentos, é interessante notar que os moradores desses bairros indicam que estão atribuindo aos outros bairros uma situação de insegurança que caracteriza o município no seu conjunto.

Apenas o bairro Niterói apresentou média inferior à do município (2,73), evidenciando uma possível maior insegurança da população que lá reside. Já o bairro Guajuviras, foco das ações do Pronasci, apresentou a maior média (2,98) entre os bairros pesquisados. Conforme pode ser visualizado na tabela abaixo, este foi o bairro que recebeu a maior quantidade de notas 4 e 5, ou seja, para 44,4% dos entrevistados moradores do bairro Guajuviras, o bairro é considerado seguro.

Tabela 5. Bairro pesquisado por situação de segurança em Canoas/RS

| Em uma escala de 0 a 5, em que 0 significa “totalmente inseguro” e 5 significa “totalmente seguro”, que nota você daria para a situação da segurança NO SEU BAIRRO atualmente? | | | | | | | | | | | | |
|--|---------------|-------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|--------|
| | | 0 | 1 | 1,5 | 2 | 2,5 | 3 | 3,5 | 4 | 4,5 | 5 | Total |
| Bairro | Guajuviras | 11 | 9 | 1 | 13 | 2 | 18 | 1 | 24 | 0 | 20 | 99 |
| | | 11,1% | 9,1% | 1,0% | 13,1% | 2,0% | 18,2% | 1,0% | 24,2% | 0% | 20,2% | 100,0% |
| | Mathias Velho | 9 | 4 | 0 | 22 | 2 | 36 | 0 | 15 | 0 | 12 | 100 |
| | | 9,0% | 4,0% | 0% | 22,0% | 2,0% | 36,0% | 0% | 15,0% | 0% | 12,0% | 100,0% |
| | Niterói | 11 | 11 | 0 | 20 | 0 | 28 | 0 | 12 | 0 | 18 | 100 |
| | | 11,0% | 11,0% | 0% | 20,0% | 0% | 28,0% | 0% | 12,0% | 0% | 18,0% | 100,0% |
| | Rio Branco | 10 | 6 | 1 | 22 | 0 | 23 | 0 | 20 | 1 | 17 | 100 |
| | | 10,0% | 6,0% | 1,0% | 22,0% | 0% | 23,0% | 0% | 20,0% | 1,0% | 17,0% | 100,0% |
| Total | | 41 | 30 | 2 | 77 | 4 | 105 | 1 | 71 | 1 | 67 | 399 |
| | | 10,3% | 7,5% | 0,5% | 19,3% | 1,0% | 26,3% | 0,3% | 17,8% | ,3% | 16,8% | 100,0% |

Solicitamos aos entrevistados que expressassem sua opinião sobre quais seriam os três principais problemas relacionados à violência e à criminalidade em Canoas. As

respostas a esta pergunta aberta foram posteriormente recategorizadas, ou seja, as perguntas foram reagrupadas de acordo com a semelhança da resposta espontânea³⁰.

Conforme pode ser verificado no quadro abaixo, os principais problemas relacionados às violências e crimes em Canoas, na opinião dos entrevistados, são: problemas relacionados às drogas - seja pelo uso, seja pelo cometimento de crimes visando conseguir recursos para sua compra – com 28,8% das respostas; os diversos tipos de roubos (13,7%) e o tráfico de drogas (13,2%).

Por ser uma questão aberta, as respostas comportaram problemas de diferentes tipos. Entre as mais citadas estão as ocorrência de determinados tipos de crimes relacionados ao uso e tráfico de drogas (como os citados acima); mas há também problemas relacionados às “causas” das violências (como o “desemprego”, citado em 5,7% das respostas), além de estarem também incluídas deficiências na prestação de serviços nesta área por parte do poder público (a exemplo da “falta de policiamento”, citada em 5,5% das respostas). Cabe ressaltar ainda que o homicídio, crime violento com grande repercussão e impacto na sensação de segurança, foi citado por apenas 1,9% dos respondentes.

Quadro 1. Principais problemas relacionados às violências e criminalidade em Canoas/RS³¹

| Principais problemas | Freq. | % |
|---|------------|---------------|
| “As drogas” / uso de drogas / crimes cometidos para comprar droga | 242 | 28,8% |
| Roubos/assaltos | 115 | 13,7% |
| Tráfico de drogas | 111 | 13,2% |
| Desemprego | 48 | 5,7% |
| Falta de policiamento | 46 | 5,5% |
| Falta de educação / estudo / escolaridade / informação | 45 | 5,4% |
| Falta de estrutura familiar | 24 | 2,9% |
| Álcool / alcoolismo | 19 | 2,3% |
| Homicídios | 16 | 1,9% |
| Falta de ocupação/ oportunidade/ projetos / cursos para jovens | 15 | 1,8% |
| Falta de vontade de trabalhar / vadiagem | 14 | 1,7% |
| Furtos | 13 | 1,6% |
| Agressividade / agressões / brigas | 12 | 1,4% |
| Estupros | 10 | 1,2% |
| Pobreza / desigualdade social | 10 | 1,2% |
| Falta de estrutura / investimento em segurança | 9 | 1,1% |
| Bondes / brigas/ bullying entre jovens | 9 | 1,1% |
| Outros | 81 | 9,5% |
| TOTAL | 839 | 100,0% |

Com o objetivo de realizar uma avaliação sobre alguns serviços públicos relacionados à questão da segurança pública e sobre a atuação das forças de segurança

30 A categoria “Outros” foi utilizada para reunir as respostas que não puderam ser reagrupadas, ou seja, respostas únicas, assim como para reunir respostas por demais vagas ou que não expressavam nenhum dos tipos de problemas que de algum modo possam estar relacionados com o tema em questão.

31 A quantidade de citações é superior à quantidade de observações devido às respostas múltiplas.

que atuam no município, foram feitas algumas perguntas em que se solicitava aos entrevistados uma comparação da situação destes serviços há dois anos com a sua situação atual.

Conforme pode ser verificado no gráfico 10, foram reconhecidas melhoras nos serviços de iluminação pública e de esporte e lazer dos quatro bairros pesquisados. A avaliação de que o serviço “era ruim e melhorou” esteve presente em 55% das respostas sobre a iluminação pública e em 46,5% das respostas sobre serviços de esporte e lazer. Se considerarmos aqueles que já avaliavam esses serviços como bons há dois anos atrás e reconhecem que continuam bons, a avaliação positiva desses serviços sobe para 71% e 58,8%, respectivamente.

Já o policiamento realizado nos bairros ainda é considerado ruim para 50,3% dos entrevistados (somando-se as opções “era ruim e piorou”, “era ruim e continua igual” e “era bom e piorou”). No entanto, para 37,6% dos entrevistados esse serviço melhorou nos últimos dois anos (somando-se as opções “era ruim e melhorou” e “era bom e melhorou”).

Ao analisarmos as respostas estratificadas por bairro, percebe-se que o bairro Guajuviras conta com a pior avaliação do serviço de iluminação pública antes de 2010, já que para 73% dos entrevistados este serviço “era ruim e melhorou”. No bairro Rio Branco, por outro lado, a maior parte dos entrevistados (35%) reconheceu que o serviço “era bom e melhorou”, conforme tabela abaixo:

Gráfico 9 - Respostas à pergunta: “Pensando nos últimos 2 anos, como você avalia os serviços de iluminação, lazer e policiamento no seu bairro?” (%) - Canoas/RS

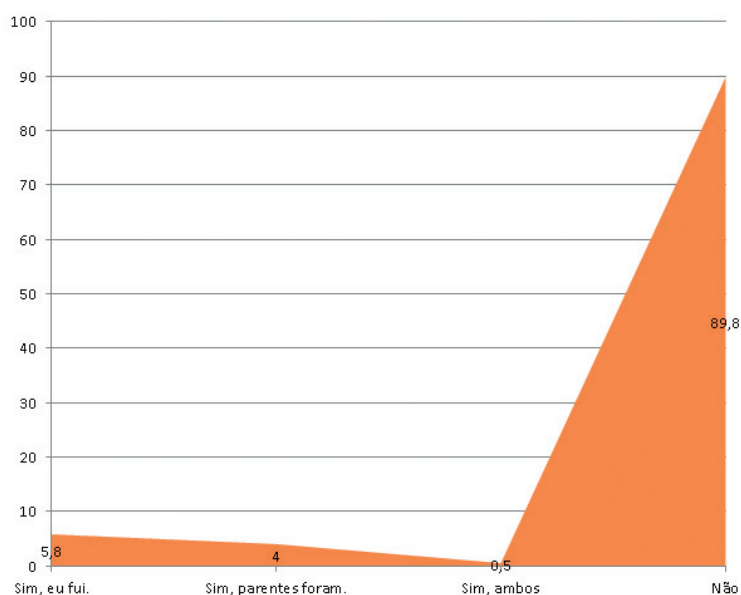


Tabela 13. Bairro pesquisado por situação dos serviços de iluminação pública em Canoas/RS

| | | Iluminação Pública | | | | | | | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------|--------|
| Bairro | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual | NS/NR | |
| | | | | | | | | | |
| Bairro | Guajuviras | 73 | 4 | 15 | 4 | 1 | 2 | 1 | 100 |
| | | 73,0% | 4,0% | 15,0% | 4,0% | 1,0% | 2,0% | 1,0% | 100% |
| | Mathias Velho | 54 | 4 | 17 | 13 | 2 | 6 | 4 | 100 |
| | | 54,0% | 4,0% | 17,0% | 13,0% | 2,0% | 6,0% | 4,0% | 100% |
| | Niterói | 60 | 4 | 16 | 12 | 0 | 8 | 0 | 100 |
| | | 60,0% | 4,0% | 16,0% | 12,0% | 0% | 8,0% | 0% | 100,0% |
| Total | Rio Branco | 33 | 4 | 14 | 35 | 1 | 12 | 1 | 100 |
| | | 33,0% | 4,0% | 14,0% | 35,0% | 1,0% | 12,0% | 1,0% | 100,0% |
| Total | | 220 | 16 | 62 | 64 | 4 | 28 | 6 | 400 |
| | | 55,0% | 4,0% | 15,5% | 16,0% | 1,0% | 7,0% | 1,5% | 100,0% |

No que diz respeito às atividades de esporte, cultura e lazer nos bairros, a avaliação de que o serviço “era ruim e melhorou” foi predominante em três dos quatro bairros, com destaque para o bairro Niterói (63%). A exceção foi o bairro Rio Branco, já que este serviço era considerado bom há dois anos para 39% dos respondentes (somando-se as opções “era bom e melhorou” e “era bom e continua igual”). Dentre os quatro bairros pesquisado, o Guajuviras foi o que obteve a pior avaliação dos entrevistados na oferta deste serviço há dois anos atrás, já que apenas 5% dos entrevistado o consideravam como um bom serviço em 2010, conforme tabela abaixo:

Tabela 14. Bairro pesquisado por situação dos serviços de esporte, cultura e lazer em Canoas/RS

| | | Esporte, cultura e lazer | | | | | | | Total |
|--------|---------------|--------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------|--------|
| Bairro | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual | NS/NR | |
| | | | | | | | | | |
| Bairro | Guajuviras | 56 | 3 | 22 | 2 | 2 | 1 | 14 | 100 |
| | | 56,0% | 3,0% | 22,0% | 2,0% | 2,0% | 1,0% | 14,0% | 100% |
| | Mathias Velho | 42 | 5 | 24 | 11 | 4 | 4 | 10 | 100 |
| | | 42,0% | 5,0% | 24,0% | 11,0% | 4,0% | 4,0% | 10,0% | 100% |
| | Niterói | 63 | 1 | 14 | 10 | 0 | 7 | 5 | 100 |
| | | 63,0% | 1,0% | 14,0% | 10,0% | 0% | 7,0% | 5,0% | 100,0% |
| Total | Rio Branco | 25 | 7 | 21 | 26 | 2 | 13 | 6 | 100 |
| | | 25,0% | 7,0% | 21,0% | 26,0% | 2,0% | 13,0% | 6,0% | 100,0% |
| Total | | 186 | 16 | 81 | 49 | 8 | 25 | 35 | 400 |
| | | 46,5% | 4,0% | 20,3% | 12,3% | 2,0% | 6,3% | 8,8% | 100,0% |

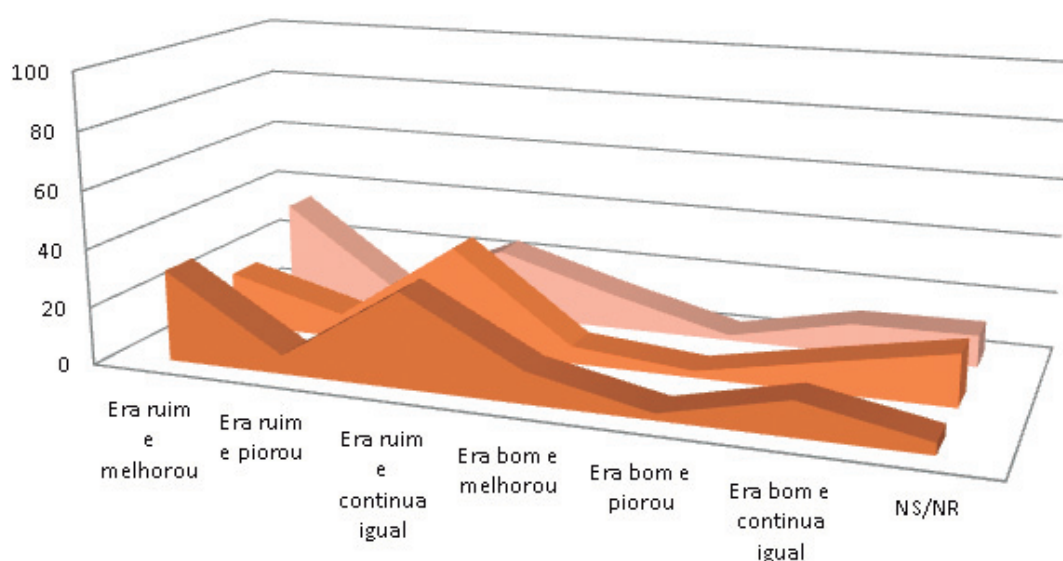
No que se refere ao policiamento nos dois últimos anos, a maior mudança foi apontada no bairro Guajuviras, em que a opção “era ruim e melhorou” obteve 42% das repostas. Destaca-se que o serviço de policiamento é expressamente considerado ruim atualmente nos bairros Niterói e Rio Branco para 54% e 50% dos entrevistados, respectivamente (somando-se as opções “era ruim e piorou” e “era ruim e continua igual”).

Tabela 15. Bairro pesquisado por situação do policiamento nas ruas de Canoas/RS

| | | Policiamento nas ruas | | | | | | | Total |
|--------|---------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------|--------|
| Bairro | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual | NS/NR | |
| | | | | | | | | | |
| Bairro | Guajuviras | 42 | 4 | 38 | 3 | 7 | 3 | 3 | 100 |
| | | 42,0% | 4,0% | 38,0% | 3,0% | 7,0% | 3,0% | 3,0% | 100% |
| | Mathias Velho | 29 | 8 | 37 | 8 | 4 | 9 | 5 | 100 |
| | | 29,0% | 8,0% | 37,0% | 8,0% | 4,0% | 9,0% | 5,0% | 100% |
| | Niterói | 31 | 4 | 49 | 7 | 0 | 7 | 2 | 100 |
| | | 31,0% | 4,0% | 49,0% | 7,0% | 0% | 7,0% | 2,0% | 100,0% |
| | Rio Branco | 19 | 16 | 34 | 11 | 0 | 19 | 1 | 100 |
| | | 19,0% | 16,0% | 34,0% | 11,0% | 0,0% | 19,0% | 1,0% | 100,0% |
| Total | | 121 | 32 | 158 | 29 | 11 | 38 | 11 | 400 |
| | | 30,3% | 8,0% | 39,5% | 7,3% | 2,8% | 9,5% | 2,8% | 100,0% |

A atuação das agências de segurança que atuam no município não foi bem avaliada pelos entrevistados, conforme demonstra o gráfico abaixo. A opção “era ruim e continua igual” foi a mais escolhida para a Brigada Militar (32,8%) e para a Polícia Civil (36,3%). No entanto, uma expressiva melhora foi percebida para a Brigada Militar e para a Guarda Municipal, já que a opção “era ruim e melhorou” foi apontada por 31,5% e 34,3% dos respondentes, respectivamente.

Gráfico 11 - Respostas à pergunta: “Pensando nos últimos 2 anos, como você avalia a atuação das Polícias Militar, da Polícia Civil e da Guarda Municipal? (%) Canoas/RS



| | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual | NS/NR |
|------------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------|
| Brigada Militar | 31,5 | 6,5 | 32,8 | 11 | 2,3 | 12 | 4 |
| Polícia Civil | 19 | 8,3 | 36,3 | 6 | 2,3 | 10,3 | 18 |
| Guarda Municipal | 34,3 | 6 | 24,3 | 12,3 | 1,8 | 10,5 | 11 |

Analisando as avaliações sobre a atuação da Brigada Militar por bairro, verifica-se que a maior mudança nos últimos anos ocorreu no bairro Guajuviras, já que para 45% dos entrevistados sua atuação “era ruim e melhorou”, conforme a tabela 16. Em relação à atuação da Polícia Civil, a pior avaliação está no bairro Niterói, já que para 54% dos entrevistados a sua atuação “era ruim e piorou” ou “era ruim e continua igual”. Ressalta-se que esta é a instituição que apresentou a maior proporção de “não resposta”, 18% no total (Tabela 17).

Na atuação da Guarda Municipal houve uma expressiva melhora principalmente no bairro Guajuviras, já que para 52% dos entrevistados deste bairro a sua atuação “era ruim e melhorou”, conforme a tabela 18. No entanto, para os respondentes moradores do bairro Niterói não houve avanços significativos na atuação da Guarda Municipal neste bairro, já que para 31% sua atuação “era ruim e continua igual” e para outros 9% a sua atuação piorou (somando-se as opções “era ruim e piorou” e “era boa e piorou”).

Tabela 16. Bairro pesquisado por atuação da Brigada Militar - Canoas/RS

| | | Brigada Militar | | | | | | | Total |
|------------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------|--------|
| Bairro | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual | NS/NR | |
| | | | | | | | | | |
| Bairro | Guajuviras | 45 | 5 | 36 | 1 | 4 | 3 | 6 | 100 |
| | | 45,0% | 5,0% | 36,0% | 1,0% | 4,0% | 3,0% | 6,0% | 100% |
| | Mathias Velho | 31 | 8 | 29 | 18 | 1 | 8 | 5 | 100 |
| | | 31,0% | 8,0% | 29,0% | 18,0% | 1,0% | 8,0% | 5,0% | 100% |
| | Niterói | 33 | 5 | 41 | 7 | 3 | 8 | 3 | 100 |
| | | 33,0% | 5,0% | 41,0% | 7,0% | 3% | 8,0% | 3,0% | 100,0% |
| Rio Branco | | 17 | 8 | 25 | 18 | 1 | 29 | 2 | 100 |
| | | 17,0% | 8,0% | 25,0% | 18,0% | 1,0% | 29,0% | 2,0% | 100,0% |
| Total | | 126 | 26 | 131 | 44 | 9 | 48 | 16 | 400 |
| | | 31,5% | 6,5% | 32,8% | 11,0% | 2,3% | 12,0% | 4,0% | 100,0% |

Tabela 17. Bairro pesquisado por atuação da Polícia Civil - Canoas/RS

| | | Polícia Civil | | | | | | | Total |
|------------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------|--------|
| Bairro | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual | NS/NR | |
| | | | | | | | | | |
| Bairro | Guajuviras | 22 | 7 | 34 | 2 | 1 | 5 | 29 | 100 |
| | | 22,0% | 7,0% | 34,0% | 2,0% | 1,0% | 5,0% | 29,0% | 100% |
| | Mathias Velho | 21 | 6 | 29 | 8 | 3 | 13 | 20 | 100 |
| | | 21,0% | 6,0% | 29,0% | 8,0% | 3,0% | 13,0% | 20,0% | 100% |
| | Niterói | 23 | 11 | 43 | 4 | 3 | 10 | 6 | 100 |
| | | 23,0% | 11,0% | 43,0% | 4,0% | 3% | 10,0% | 6,0% | 100,0% |
| Rio Branco | | 10 | 9 | 39 | 10 | 2 | 13 | 17 | 100 |
| | | 10,0% | 9,0% | 39,0% | 10,0% | 2,0% | 13,0% | 17,0% | 100,0% |
| Total | | 76 | 33 | 145 | 24 | 9 | 41 | 72 | 400 |
| | | 19,0% | 8,3% | 36,3% | 6,0% | 2,3% | 10,3% | 18,0% | 100,0% |

Tabela 18. Bairro pesquisado por atuação da Guarda Municipal - Canoas/RS

| | | Guarda Municipal | | | | | | NS/NR | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------|--------|
| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual | | |
| Bairro | Guajuviras | 52 | 2 | 18 | 4 | 2 | 3 | 19 | 100 |
| | | 52,0% | 2,0% | 18,0% | 4,0% | 2,0% | 3,0% | 19,0% | 100% |
| | Mathias Velho | 35 | 7 | 24 | 12 | 2 | 11 | 9 | 100 |
| | | 35,0% | 7,0% | 24,0% | 12,0% | 2,0% | 11,0% | 9,0% | 100% |
| | Niterói | 39 | 6 | 31 | 10 | 3 | 7 | 4 | 100 |
| | | 39,0% | 6,0% | 31,0% | 10,0% | 3,0% | 7,0% | 4,0% | 100,0% |
| | Rio Branco | 11 | 9 | 24 | 23 | 0 | 21 | 12 | 100 |
| | | 11,0% | 9,0% | 24,0% | 23,0% | 0,0% | 21,0% | 12,0% | 100,0% |
| Total | | 137 | 24 | 97 | 49 | 7 | 42 | 44 | 400 |
| | | 34,3% | 6,0% | 24,3% | 12,3% | 1,8% | 10,5% | 11,0% | 100,0% |

O gráfico abaixo nos mostra a opinião dos entrevistados sobre a situação da criminalidade no município de Canoas. Pode-se verificar que as opiniões estão bem divididas entre achar que a criminalidade está maior (36%) ou está menor (35,3%). No entanto, quando estratificado por bairro, verifica-se que as percepções estão mais polarizadas. No bairro Guajuviras, 61% dos entrevistados acredita que a criminalidade diminuiu nos últimos dois anos; já nos bairros Niterói e Rio Branco, 45% e 49%, respectivamente, acreditam que a criminalidade aumentou (tabela 19).

Gráfico 12 - Respostas à questão: “Pensando nos 2 últimos anos, como você avalia a questão da criminalidade em Canoas/RS?” (%)

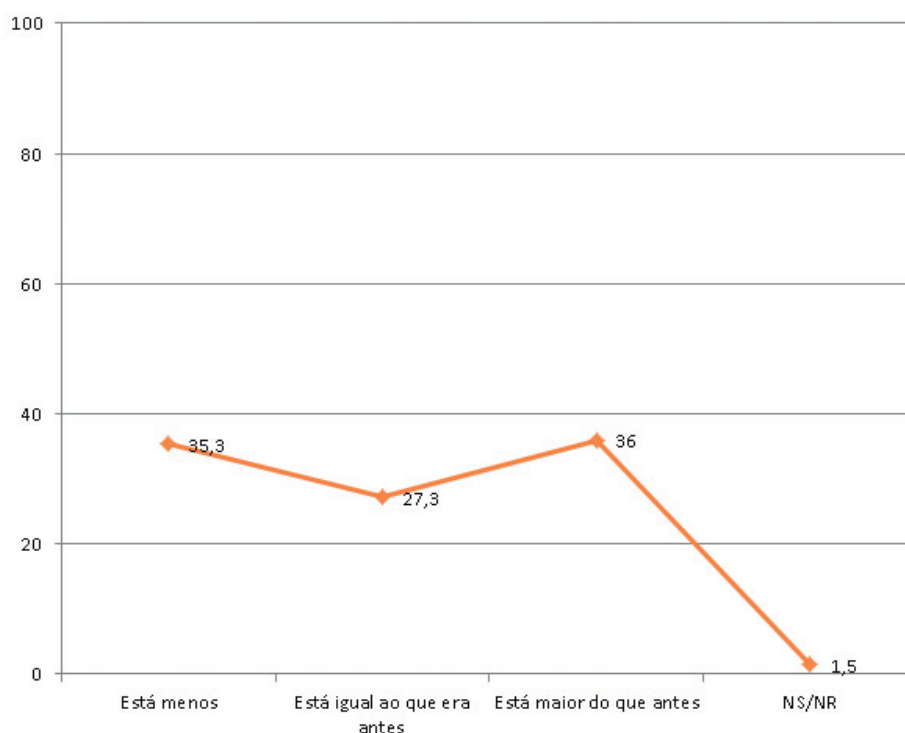


Tabela 19. Bairro pesquisado por resposta à pergunta: “Pensando a questão da segurança pública em Canoas nos dois últimos anos, você diria que a criminalidade está maior, igual ou maior do que antes?”.

| | | Está menor | Está igual ao que era antes | Está maior do que antes | NS/NR | Total |
|--------|---------------|------------|-----------------------------|-------------------------|-------|--------|
| Bairro | Guajuviras | 61 | 25 | 14 | 0 | 100 |
| | | 61,0% | 25,0% | 14,0% | 0% | 100,0% |
| | Mathias Velho | 38 | 23 | 36 | 3 | 100 |
| | | 38,0% | 23,0% | 36,0% | 3,0% | 100,0% |
| | Niterói | 21 | 31 | 45 | 3 | 100 |
| | | 21,0% | 31,0% | 45,0% | 3,0% | 100,0% |
| | Rio Branco | 21 | 30 | 49 | 0 | 100 |
| | | 21,0% | 30,0% | 49,0% | 0% | 100% |
| Total | | 141 | 109 | 144 | 6 | 400 |
| | | 35,3% | 27,3% | 36,0% | 1,5% | 100,0% |

Uma questão aberta foi realizada com o intuito de compreender os motivos pelos quais os entrevistados percebiam que a criminalidade estava maior ou menor e posteriormente as respostas foram agrupadas conforme os quadros 2 e 3. Para os entrevistados que acreditam que a criminalidade está igual ou maior do que há dois anos, os principais motivos apresentados são: o uso ou tráfico de drogas – incluindo também os crimes relacionados, seja em decorrência da dinâmica do tráfico, seja pelo cometimento de crimes para a sua compra (24,3%), a percepção de que os crimes continuam a ocorrer como antes (14%), os roubos (10,3%) e a repercussão de notícias na mídia (8,8%), conforme o quadro abaixo.

Quadro 2. Motivos apresentados pelos entrevistados que acreditam que a criminalidade em Canoas está igual ou maior do que há dois anos.

| Motivos | Freq. | % |
|---|-------|--------|
| Uso e tráfico de drogas / crimes relacionados | 66 | 24,3% |
| Está Igual / Não mudou / Crimes continuam / Não alterou as estatísticas | 38 | 14,0% |
| Roubos / assaltos | 28 | 10,3% |
| Pelas notícias / Crimes na mídia / Quantidade de notícias | 24 | 8,8% |
| Policimento | 20 | 7,4% |
| Homicídios | 18 | 6,6% |
| Pelo que sinto / vejo / pelos comentários | 16 | 5,9% |
| Impunidade | 9 | 3,3% |
| Falta de educação | 7 | 2,6% |
| Aumento da violência / incidentes / criminalidade / de marginais | 7 | 2,6% |
| Desemprego | 5 | 1,8% |
| Videomonitoramento / Detector de tiros / Tecnologia | 4 | 1,5% |
| Muita criança na rua / desocupada | 2 | 0,7% |
| Outros | 28 | 10,3% |
| TOTAL | 272 | 100,0% |

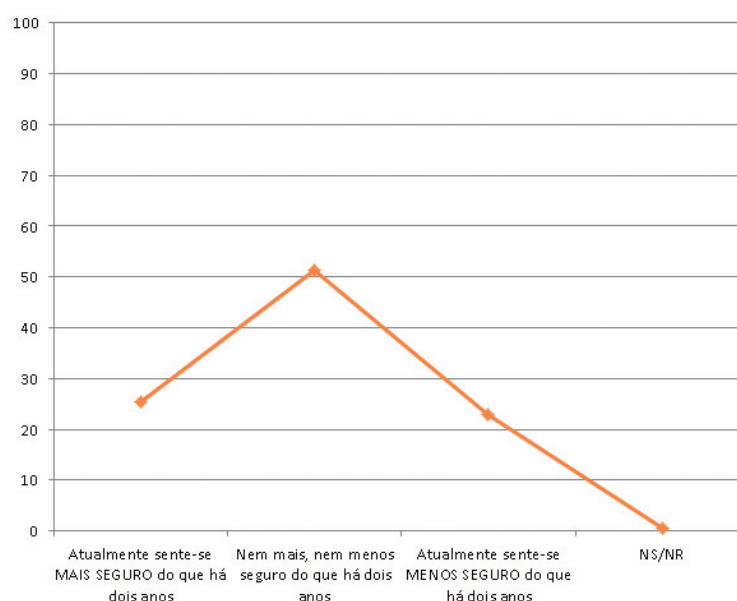
Para os respondentes que acreditam que a criminalidade está menor do que há dois anos, os principais motivos apresentados são: investimentos em tecnologias de videomonitoramento e audiomonitoramento (detector de disparos de armas de fogo) em vias públicas (21,7%), maior policiamento (20,4%) e redução no número de homicídios (6,4%), conforme o quadro abaixo.

Quadro 3. Motivos apresentados pelos entrevistados que acreditam que a criminalidade em Canoas está menor do que há dois anos.³²

| Motivos das percepções sobre a criminalidade em Canoas/RS | Freq. | % |
|--|------------|-------------|
| Videomonitoramento / Detector de tiros / Tecnologia | 34 | 21,7% |
| Policimento | 32 | 20,4% |
| Homicídios | 10 | 6,4% |
| Pelo que sinto / vejo / pelos comentários | 9 | 5,7% |
| Pelas notícias / Crimes na mídia / Quantidade de notícias | 8 | 5,1% |
| “Bandidos”, “Criminosos” foram mortos / se mataram | 8 | 5,1% |
| No meu bairro diminuiu / está mais seguro | 7 | 4,5% |
| Roubos / assaltos | 6 | 3,8% |
| Prefeitura melhor organizanda / atuando forte / Guarda municipal | 6 | 3,8% |
| Território de paz | 6 | 3,8% |
| Os crimes diminuiram | 5 | 3,2% |
| Projetos sociais/ cursos | 4 | 2,6% |
| Outros | 22 | 14,0% |
| TOTAL | 157 | 100% |

Em relação à sensação de segurança, ou ao sentimento de (in)segurança, quando questionados 51,3% dos respondentes afirmaram que não se sentem “nem mais nem menos seguros” do que há dois anos, ou seja, não vislumbraram mudanças em relação a sua sensação de segurança no município (considerando a passagem temporal desses dois anos). Por outro lado, para 48,7% dos entrevistados houve uma mudança na sua sensação de segurança: 23% afirmaram que atualmente sentem-se **menos** seguros e 25,3% afirmaram que atualmente sentem-se **mais** seguros do que há dois anos.

Gráfico 13 – Respostas à questão: “Pensando a questão da segurança em Canoas/RS nos últimos dois anos, em relação à sua segurança e de sua família, você diria que:” (%)



Analisando as respostas por bairro, verifica-se que a maior proporção daqueles que

³² A quantidade de citações é superior à quantidade de observações devido às respostas múltiplas.

atualmente sentem-se mais seguros está no bairro Guajuviras (44%), ou seja, foi nesse bairro em que houve maior impacto na sensação de segurança em Canoas nos últimos dois anos. O bairro Rio Branco foi o que apresentou a maior proporção de entrevistados que relataram sentir-se atualmente menos seguros do que há dois anos (34%), conforme tabela abaixo.

Tabela 20. Bairro pesquisado por sensação de segurança em Canoas/RS. Pensando a questão da segurança em Canoas nos últimos 2 anos, em relação à sua segurança e de sua família, você diria que:

| | | Atualmente sente-se MAIS SEGURO do que há dois anos | Nem mais, nem menos seguro do que há dois anos | Atualmente sente-se MENOS SEGURO do que há dois anos | NS/NR | Total |
|--------|---------------|---|--|--|-----------|---------------|
| Bairro | Guajuviras | 44 44,0% | 47 47,0% | 9 9,0% | 0 0,0% | 100 100,0% |
| | Mathias Velho | 20 20,0% | 57 57,0% | 21 21,0% | 2 2,0% | 100 100,0% |
| | Niterói | 18 18,0% | 54 54,0% | 28 28,0% | 0 0,0% | 100 100,0% |
| | Rio Branco | 19 19,0% | 47 47,0% | 34 34,0% | 0 0,0% | 100 100,0% |
| | | 101 25,3% | 205 51,3% | 92 23,0% | 2 0,5% | 400 100,0% |
| | Total | | | | | |

De acordo com a tabela abaixo, pode-se dizer que as mulheres sentem-se menos seguras do que os homens, proporcionalmente, já que 27,3% das mulheres afirmaram esta condição, contra 19,6%, dos homens.

Tabela 21. Sexo do respondente por sensação de segurança em Canoas/RS. Pensando a questão da segurança em Canoas nos últimos 2 anos, em relação à sua segurança e de sua família, você diria que:

| | | Atualmente sente-se MAIS SEGURO do que há dois anos | Nem mais, nem menos seguro do que há dois anos | Atualmente sente-se MENOS SEGURO do que há dois anos | NS/NR | Total |
|--------|--------|---|--|--|------------|---------------|
| Bairro | Homem | 58 25,9 % | 120 53,6 % | 44 19,6 % | 2 0,9 % | 224 100,0% |
| | Mulher | 43 24,4 % | 85 48,3 % | 48 27,3 % | 0 0 % | 176 100% |
| | Total | 101 25,3% | 205 51,3% | 92 23,0% | 2 0,5% | 400 100,0% |

Em relação à sensação de segurança por faixas de renda individual dos entrevistados, não se pode chegar à qualquer tipo de conclusão mais precisa, uma vez que é diminuto o número de entrevistados (n) para as faixas de maior renda individual. No entanto, conforme demonstra a tabela abaixo, a proporção daqueles que atualmente sentem-se menos seguros vai reduzindo conforme aumenta a faixa de renda individual.

Tabela 22. Renda individual mensal do respondente por sensação de segurança. Canoas/RS

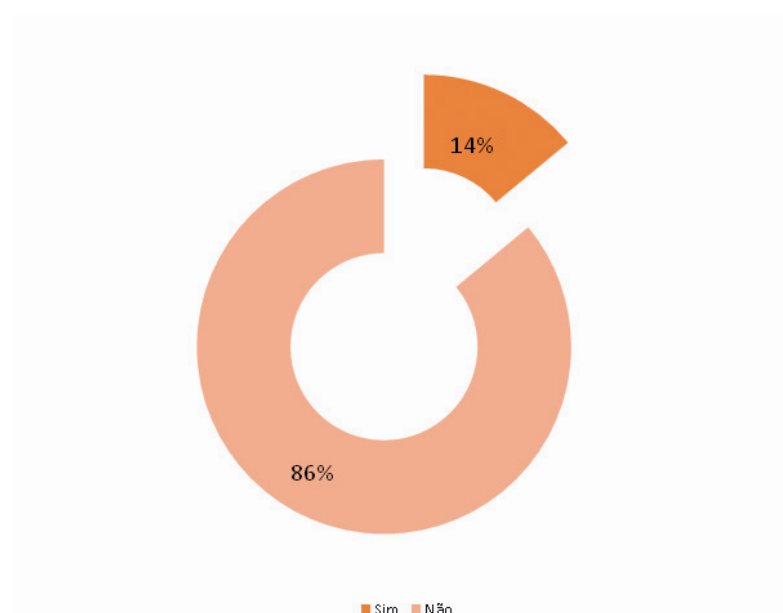
| | | Atualmente sente-se MAIS SEGURO do que há dois anos | Nem menos nem mais seguro do que há dois anos | Atualmente sente-se MENOS SEGURO do que há dois anos | NS/ NR | Total |
|---|--|---|--|--|-----------|-------------|
| Renda individual mensal (aproximado) | 1SM ou menos (R\$ 622,00 ou menos) | 53 26,5% | 93 46,5% | 53 26,5% | 1 0,5% | 200 100% |
| | Mais de 1 até 2 SM (R\$ 623,00 a R\$1.244,00) | 23 20,7 | 63 56,8% | 25 22,5% | 0 0,0% | 111 100% |
| | Mais de 2 até 3 SM (R\$ 1.245,00 a R\$ 1.866,00) | 17 32,1% | 26 49,1% | 9 17,0% | 1 1,9% | 53 100% |
| | Mais de 3 até 5 SM (R\$ 1.867,00 até 3.110,00) | 4 16,0% | 17 68,0% | 4 16,0% | 0 0,0% | 25 100% |
| | Mais de 5 SM (R\$ 3.11,00 ou mais) | 4 36,4% | 6 54,5% | 1 9,1% | 0 0,0% | 11 100% |
| Total | | 101 25,3% | 205 51,3% | 92 23,0% | 2 0,5% | 400 100% |

4.1.4. Percepções sobre a Política Municipal de Segurança Pública de Canoas/RS

Nesta seção procurou-se verificar qual o conhecimento dos entrevistados sobre as ações de segurança em andamento no município, assim como se há aprovação/concordância e satisfação com os serviços prestados.

O gráfico abaixo tem por objetivo ilustrar o conhecimento da população acerca dos meios de comunicação com a prefeitura para tratar de assuntos relacionados à segurança pública, sendo que apenas 14% dos respondentes relatou conhecer algum meio de comunicação específico.

Gráfico 14 - Conhece algum meio de comunicação com a prefeitura de Canoas para tratar de assuntos relacionados à segurança pública?



Para aqueles que relataram conhecer algum meio de comunicação com a prefeitura para tratar assuntos relacionados à segurança pública, coletamos as respostas

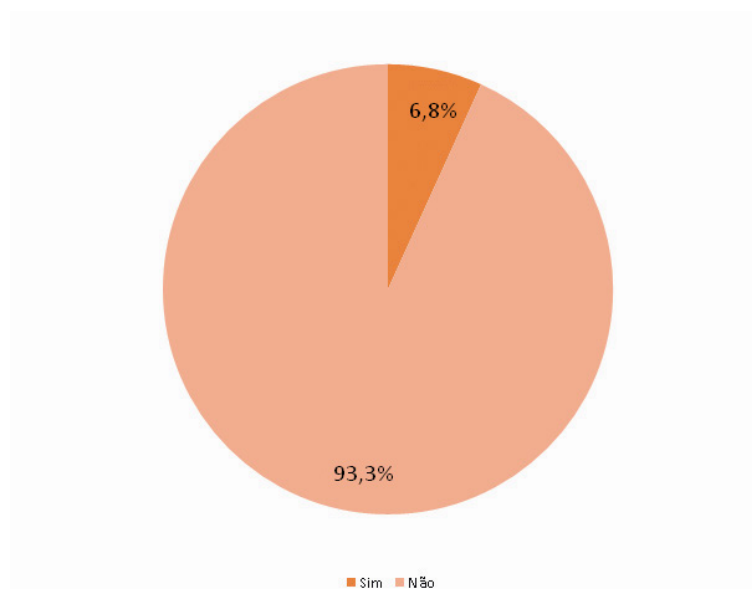
de forma espontânea. Posteriormente as respostas foram tabuladas sem que sofressem mudanças no seu conteúdo, conforme quadro abaixo:

Quadro 4. Meios de comunicação com a prefeitura para tratar de assuntos relacionados à segurança pública conhecidos pelos respondentes. ³³

| Meios de comunicação (espontânea) | Freq. | % |
|-----------------------------------|-------|-------|
| Subprefeitura | 22 | 36,1% |
| Prefeitura na rua | 15 | 24,6% |
| Disque denúncia | 7 | 11,5% |
| SMSPC | 4 | 6,6% |
| Câmara dos vereadores | 3 | 4,9% |
| Gabinete do Prefeito | 2 | 3,3% |
| Ágora Virtual | 2 | 3,3% |
| Orçamento Participativo | 1 | 1,6% |
| Partido dos Trabalhadores | 1 | 1,6% |
| Site da prefeitura | 1 | 1,6% |
| Território de Paz | 1 | 1,6% |
| CAPS – centro de Atendimento Psi | 1 | 1,6% |
| Guarda Municipal | 1 | 1,6% |
| TOTAL | 61 | 100% |

Levando em consideração que a política municipal de segurança em Canoas – em consonância com os preceitos do Sistema Único de Segurança e do Pronasci - é gerida no âmbito do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M)³⁴, perguntou-se aos entrevistados sobre seu conhecimento a respeito deste gabinete. Conforme verificado no gráfico abaixo, apenas 6,8% relataram algum conhecimento sobre o GGI-M. Ainda assim, poucos entrevistados relataram alguma ação condizente com o escopo do GGI, conforme demonstrado no quadro 5.

Gráfico 15 - Respostas à pergunta: “Você já ouviu falar no Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Canoas (GGI - M) ?”



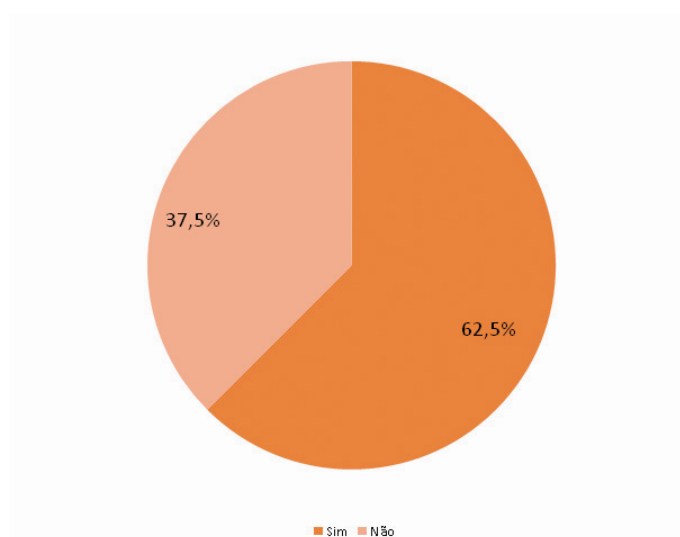
³³ O percentual é estabelecido pelo número de citações.

³⁴ O GGI-M é um fórum deliberativo que reúne as forças policiais que atuam no município, secretarias municipais que possuem órgãos de fiscalização, poder judiciário e a Guarda Municipal. No GGI-M de Canoas são desenvolvidas as Ações Integradas, o Plantão Integrado de Fiscalização e a organização da segurança em eventos, além da discussão e deliberação de questões que envolvam, de alguma forma, a segurança pública no âmbito municipal.

Quadro 5. Ações do GGI-M de Canoas conhecidas pelos respondents

| Quais ações do GGI-M você conhece? | Freq. | % |
|--|----------|-------------|
| Território da Paz | 2 | 25,0% |
| Algo a ver com a criminalidade | 1 | 12,5% |
| As duas polícias atuando junto. Parceria nas reuniões. | 1 | 12,5% |
| Implantação dos núcleos de assistência social feitos a partir do número de reclamações ao gabinete | 1 | 12,5% |
| Para atender a população | 1 | 12,5% |
| Reforma de praças | 1 | 12,5% |
| Ajuda creches, escolas | 1 | 12,5% |
| TOTAL | 8 | 100% |

Dentre todos os projetos de segurança executados em Canoas, o projeto “Canoas + Segura” foi o que demonstrou ser o mais conhecido entre os projetos, conforme se verificará ao longo desta seção.³⁵ De acordo com o gráfico abaixo, 62,5% dos entrevistados relataram saber da existência deste projeto. Dentre as ações no âmbito do projeto, as mais conhecidas pelos entrevistados são o videomonitoramento (74,3%) e o audiomonitoramento (59,8%), conforme o quadro 6.

Gráfico 16 - Respostas à pergunta: “Você já ouviu falar no projeto “Canoas + Segura”?”**Quadro 6. Ações do projeto “Canoas + Segura” conhecidas pelos respondents³⁶**

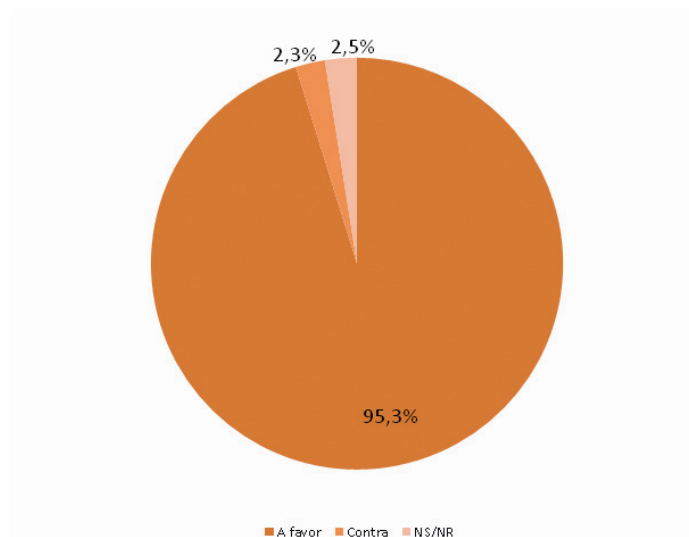
| Quais ações do projeto Canoas + Segura você conhece? | (resposta múltipla) | Freq. | % |
|---|---------------------|------------|-------------|
| Alarmes em escolas e prédios públicos | | 72 | 18,0% |
| Videomonitoramento em vias públicas (câmeras) | | 297 | 74,3% |
| Audiomonitoramento no bairro Guajuviras (detector de tiros) | | 239 | 59,8% |
| TOTAL | | 400 | 100% |

³⁵ Para a realização das entrevistas foi elaborado um cartão com os logotipos de todos os projetos do Pronasci realizados em Canoas. Os entrevistadores foram orientados a mostrarem os logotipos pertinentes nas questões que tinham por objetivo saber se o entrevistado tinha conhecimento ou não da existência do projeto.

³⁶ A quantidade de citações é superior à quantidade de observações devido às respostas múltiplas. Percentual estabelecido pelo número de observações.

A grande maioria dos entrevistados (93,5%) manifestou-se favoravelmente ao uso de câmeras de videomonitoramento em vias públicas da cidade, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 17 - Respostas à pergunta: “Você é a favor ou contra o uso de câmeras e video monitoramento em vias públicas da cidade?”



Os motivos pelos quais os entrevistados manifestaram essa opinião foram coletados de forma espontânea, e posteriormente as respostas foram tabuladas e agrupadas, conforme quadro 7. Dentre as respostas destacam-se: a capacidade do videomonitoramento em incidir sobre a sensação de segurança, ou seja, as pessoas se sentem mais seguras em áreas monitoradas (30,5%); a possibilidade de auxiliar na execução do trabalho policial, seja na investigação ou no atendimento de ocorrências (17,1%) e por acreditarem que a utilização do videomonitoramento resulta em uma diminuição da ocorrência de crimes (15,2%).

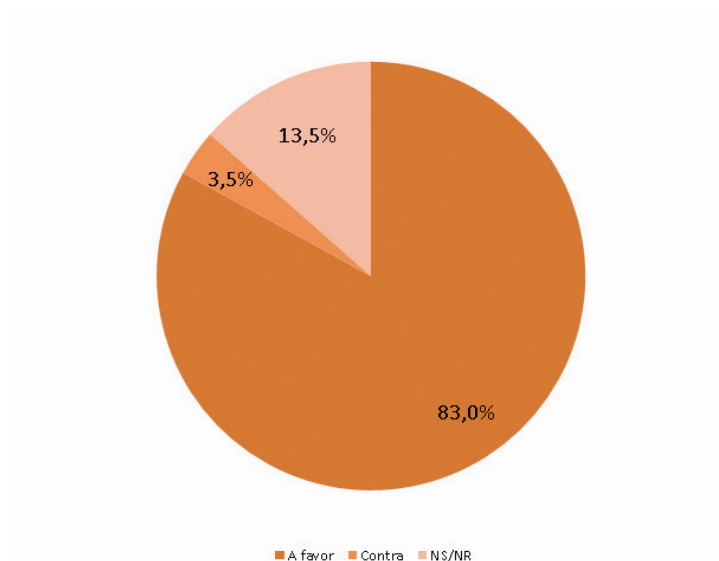
Quadro 7. Principais motivos pelos quais os respondentes são favoráveis ao uso de videomonitoramento em vias públicas³⁷

| Principais motivos | Freq. | % |
|---|-------|-------|
| Dá mais segurança / A gente se sente mais seguro | 116 | 30,5% |
| Auxilia no trabalho da polícia/ investigação/ Agiliza ações | 65 | 17,1% |
| Diminui a violência/ crimes/ assaltos/ roubos | 58 | 15,2% |
| Prevenção/ Inibe/ Intimida a ação de bandicos/ criminosos | 56 | 14,7% |
| Identificar autores de crimes | 44 | 11,6% |
| Prender/ Punir com mais rapidez | 9 | 2,4% |
| Outros | 63 | 16,5% |
| TOTAL | 381 | 100% |

Assim como ocorre com o videomonitoramento, a tecnologia de detecção de disparos em armas de fogo em vias públicas também é amplamente aceita pela população (83%), conforme gráfico a seguir.

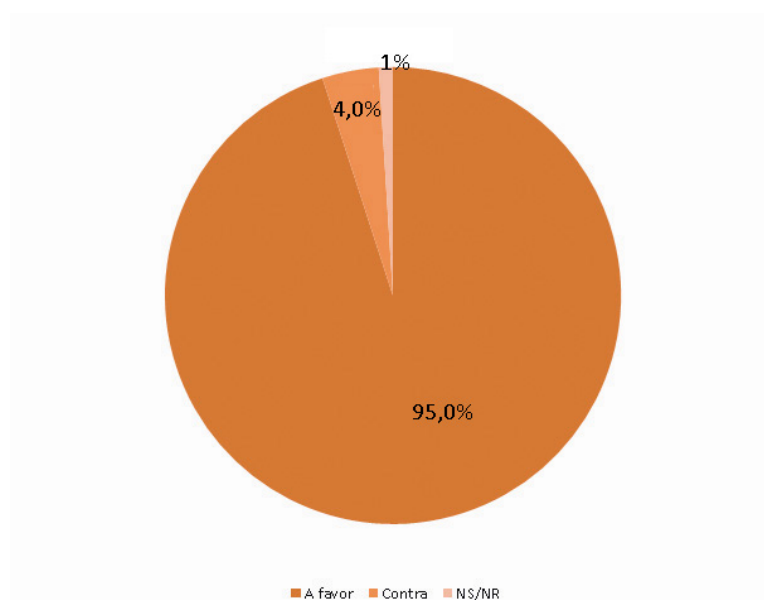
³⁷ Os percentuais são calculados em relação ao número de citações

Gráfico 18 – Respostas à pergunta: “Você é a favor ou contra o uso de audiomonitoramento em vias públicas da cidade?”



No Bairro Guajuviras, local em que a tecnologia está em funcionamento desde setembro de 2010, a proporção de entrevistados favoráveis à utilização da tecnologia é ainda superior (95%), conforme gráfico abaixo:

Gráfico 19 - Respostas à pergunta: “Você é a favor ou contra o uso de audiomonitoramento em vias públicas da cidade?” (Somente moradores de Guajuviras)



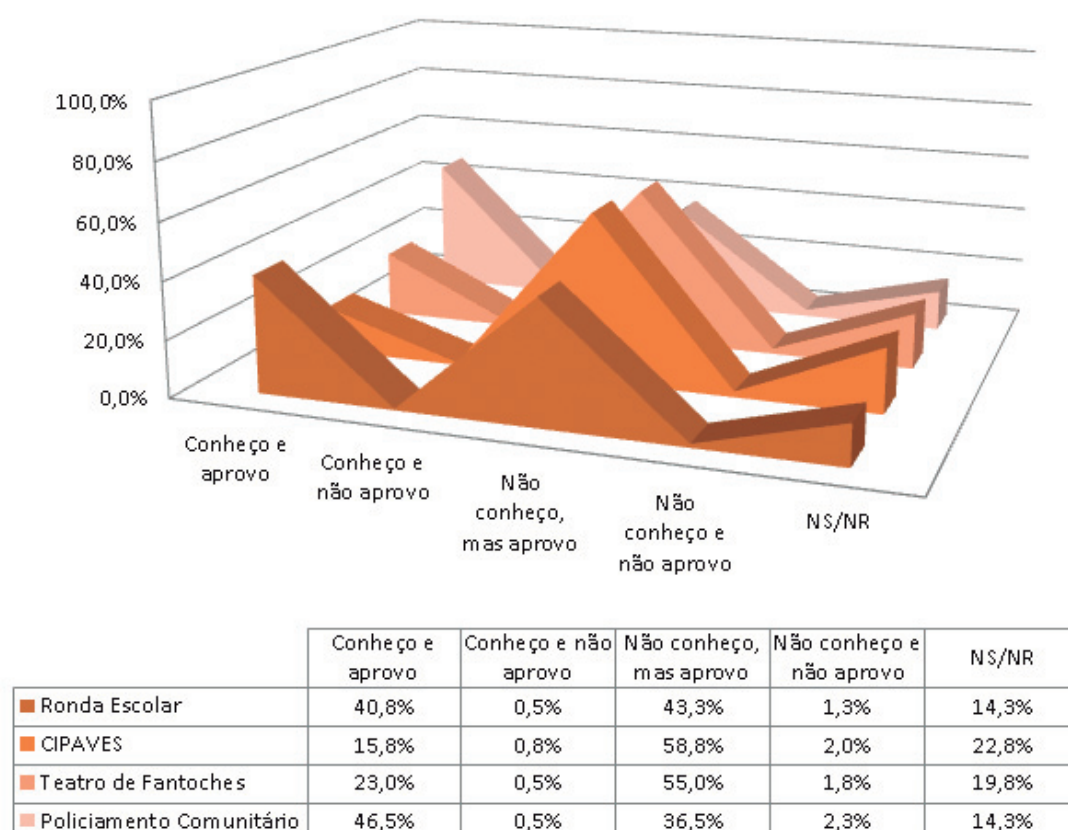
Os principais motivos pelos quais os entrevistados se manifestaram favoráveis à utilização desta tecnologia foram agrupados, conforme o quadro abaixo. Entre os motivos apontados, destacam-se: sua capacidade de auxiliar no trabalho policial (33,7%), sua capacidade de incidir na sensação de segurança (21,7%) e sua capacidade em inibir a ação de criminosos (19,6%).

Quadro 8. Principais motivos pelos quais os respondentes são favoráveis ao uso de audiomonitoramento em vias públicas

| Principais motivos | Freq. | % |
|---|------------|-------------|
| Auxilia no trabalho da polícia/ ajuda a localizar/ chega mais rápido | 112 | 33,7% |
| Dá mais segurança / A gente se sente mais seguro | 72 | 21,7% |
| Prevenção/ Inibe/ Intimida a ação de bandidos/ criminosos/ uso de armas de fogo | 65 | 19,6% |
| Identificar autores de crimes | 17 | 5,1% |
| Diminui a violência/ crimes/ homicídios/ roubos | 15 | 4,5% |
| Prender criminosos | 10 | 3,0% |
| ação de salvamento é mais rápida/ ajudaria a vítima | 3 | 0,9% |
| Para saber onde está a violência / saber a quantidade de crimes | 2 | 0,6% |
| Outros | 51 | 15,4% |
| TOTAL | 332 | 100% |

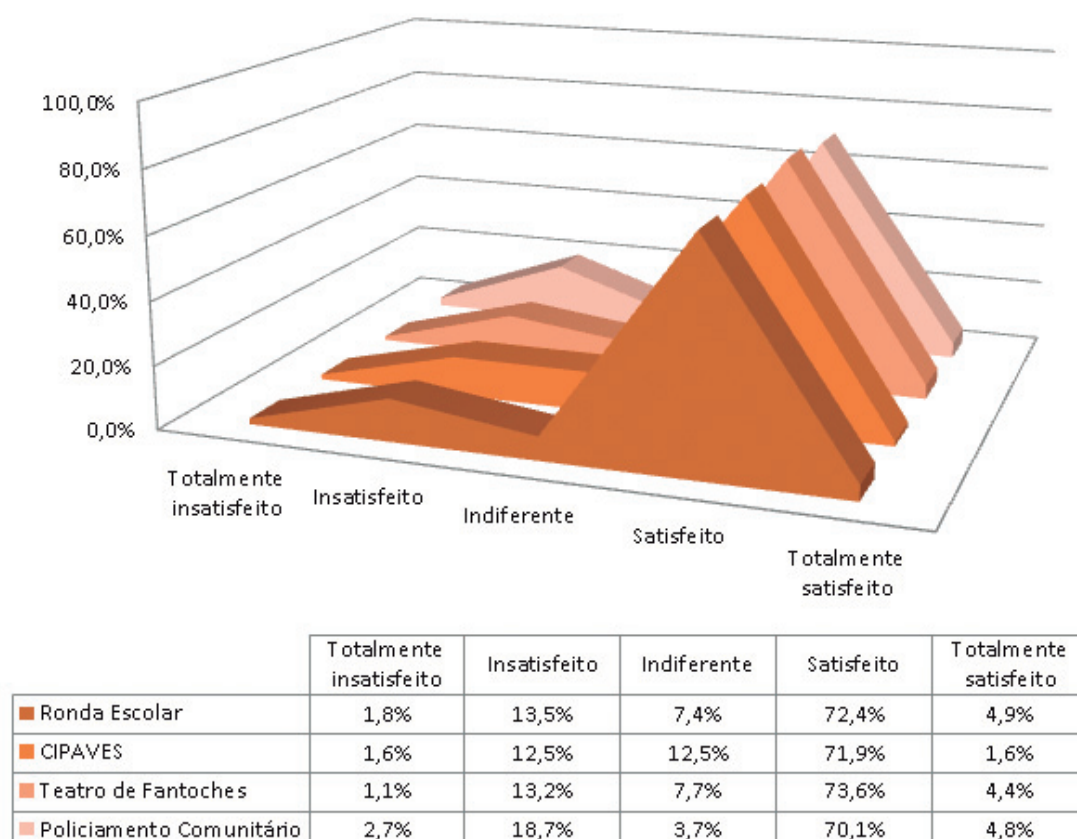
Em relação ao trabalho executado pela Guarda Municipal no âmbito do projeto de policiamento comunitário, perguntou-se aos entrevistados se eles conheciam as ações e se tinham concordância com elas, ou seja, se aprovavam as iniciativas. Conforme o gráfico abaixo, o policiamento comunitário em praças e parques e a Ronda Escolar foram as ações mais reconhecidas pelos entrevistados, sendo estas conhecidas por 46,5% e 40,8%, respectivamente. De um modo geral, todas as ações foram “aprovadas” pelos respondentes.

Gráfico 20. Respostas à pergunta: “Desde 2009, a Guarda Municipal vêm passando por algumas modificações em seu modo de atuar. Gostaríamos de saber se o(a) Sr. (Sra.) conhece essas ações e também saber qual a sua opinião sobre elas”.



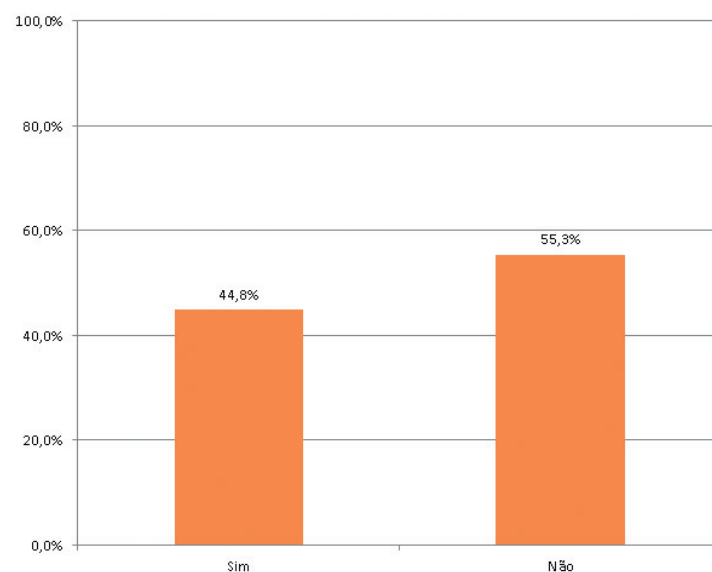
Para aqueles que conheciam alguma ação do projeto Guarda Comunitária foi solicitado que manifestasse o quanto estava satisfeito ou não com a execução das ações. Os entrevistados podiam se posicionar em uma escala que parte de “totalmente insatisfeito” a “totalmente satisfeito”. Mais de 70% dos entrevistados manifestaram que estavam satisfeitos com as ações empreendidas pela Guarda Municipal.

Gráfico 21. Respostas à pergunta: “CASO CONHEÇA UMA OU MAIS AÇÕES de Guarda Municipal, indique o grau de satisfação com a execução desas ações.



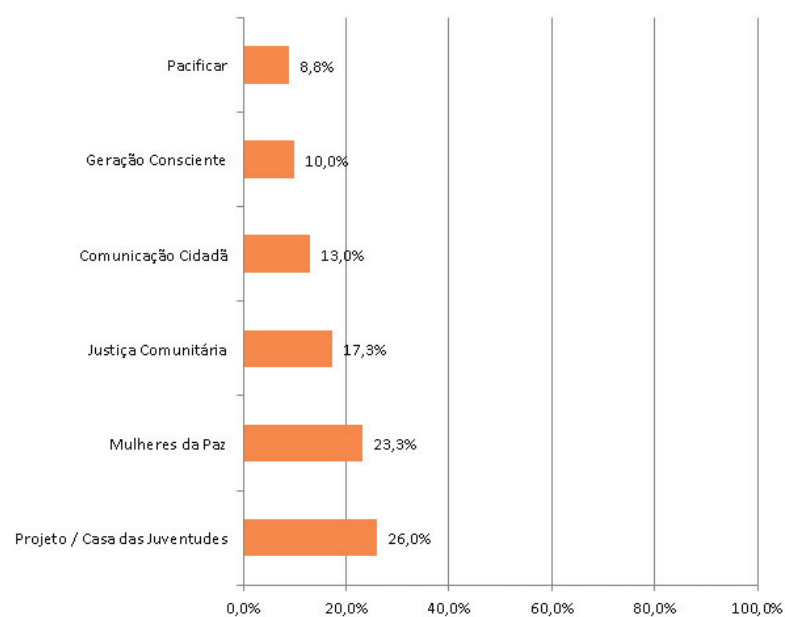
Em seguida, perguntamos aos entrevistados se conheciam algum projeto social do Pronasci no município. Conforme o gráfico abaixo, 44,8% dos entrevistados responderam afirmativamente.

Gráfico 22 - Respostas à pergunta: “Você conhece os projetos sociais do PRONASCI no bairro Guajuviras?”



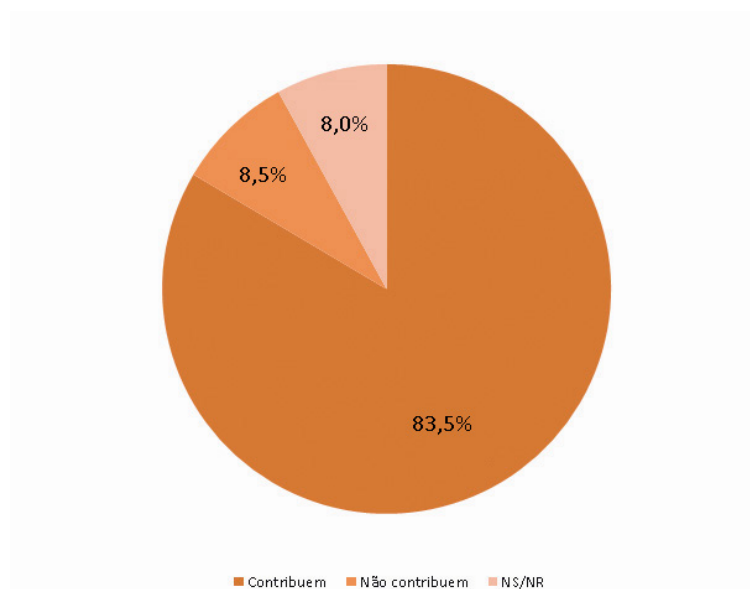
Os projetos sociais conhecidos pelos respondentes estão dispostos no gráfico abaixo:

Gráfico 23 - Projetos sociais do PRONASCI em Canos conhecidos pelos respondentes



Conforme disposto no gráfico abaixo, os projetos sociais contribuem para a redução das violências, segundo a opinião da ampla maioria dos entrevistados (83,5%). Os Principais motivos pelos quais os respondentes acreditam que os projetos sociais contribuem para a redução das violências estão dispostos no quadro 9. Entre as motivos destacam-se: “tirar as crianças das ruas” ou ocupar o tempo dos jovens (31,4%), “auxiliar na educação”, informar ou conscientizar (18,6%) e afastar os jovens das drogas (12%).

Gráfico 24 - Respostas à pergunta: Na sua opinião os projetos sociais contribuem ou não para a redução da violência?



Quadro 9. Principais motivos pelos quais os respondentes acreditam que os projetos sociais contribuem para a redução das violências.

| Principais motivos | Frequência | % |
|--|------------|------------|
| Tira as crianças e jovens das ruas/ocupam o tempo | 105 | 31,4 |
| Educam/ auxiliam na educação/ informam/ conscientizam | 62 | 18,6 |
| Ajudam a diminuir a violência e a criminalidade/ dá mais segurança | 40 | 12,0 |
| Afastam os jovens das drogas/ do crime | 40 | 12,0 |
| Ajuda as pessoas/ os jovens/ auxiliam a população/ é bom para as pessoas | 21 | 6,3 |
| Ajuda a comunidade/ auto-estima/ organização e participação comunitária | 20 | 6,0 |
| Não resposta | 10 | 3,0 |
| Oferecem cursos gratuitos/ ensinam uma profissão | 9 | 2,7 |
| Dá mais oportunidade | 9 | 2,7 |
| Ajuda na cultura/ nível cultural | 5 | 1,5 |
| Outros | 49 | 14,7 |
| TOTAL | 334 | 100 |

Exclusivamente para os moradores do bairro Guajuviras, moradores do Território de Paz, fizemos dois blocos de perguntas retrospectivas, comparando o momento atual com o ano de 2012, a fim de captar possíveis mudanças na percepção dos entrevistados acerca do bairro.

No gráfico a seguir, comparamos dez questões retrospectivas sobre: a imagem que os moradores do Guajuviras têm do bairro, a imagem que os moradores de outros bairros têm do Guajuviras, as notícias sobre o bairro, o acesso à cursos de formação, as oportunidades de trabalho e renda, as possibilidades de se andar pelas ruas do bairro durante a noite, o acesso às atividades culturais e de lazer, o uso de praças e parques, e a relação dos jovens com a Brigada Militar e a Guarda Municipal.

Analisando o bloco como um todo, o que se pode observar é que houve melhoras em oito das dez questões. Para a maior parte dos entrevistados predomina a percepção de que antes “era ruim e melhorou”. Como podemos observar no gráfico abaixo, as distribuições percentuais são bastante semelhantes nessas oito questões. A exceção fica por conta da relação dos jovens com a Brigada Militar e a Guarda Municipal, pelos motivos que serão expostos abaixo.

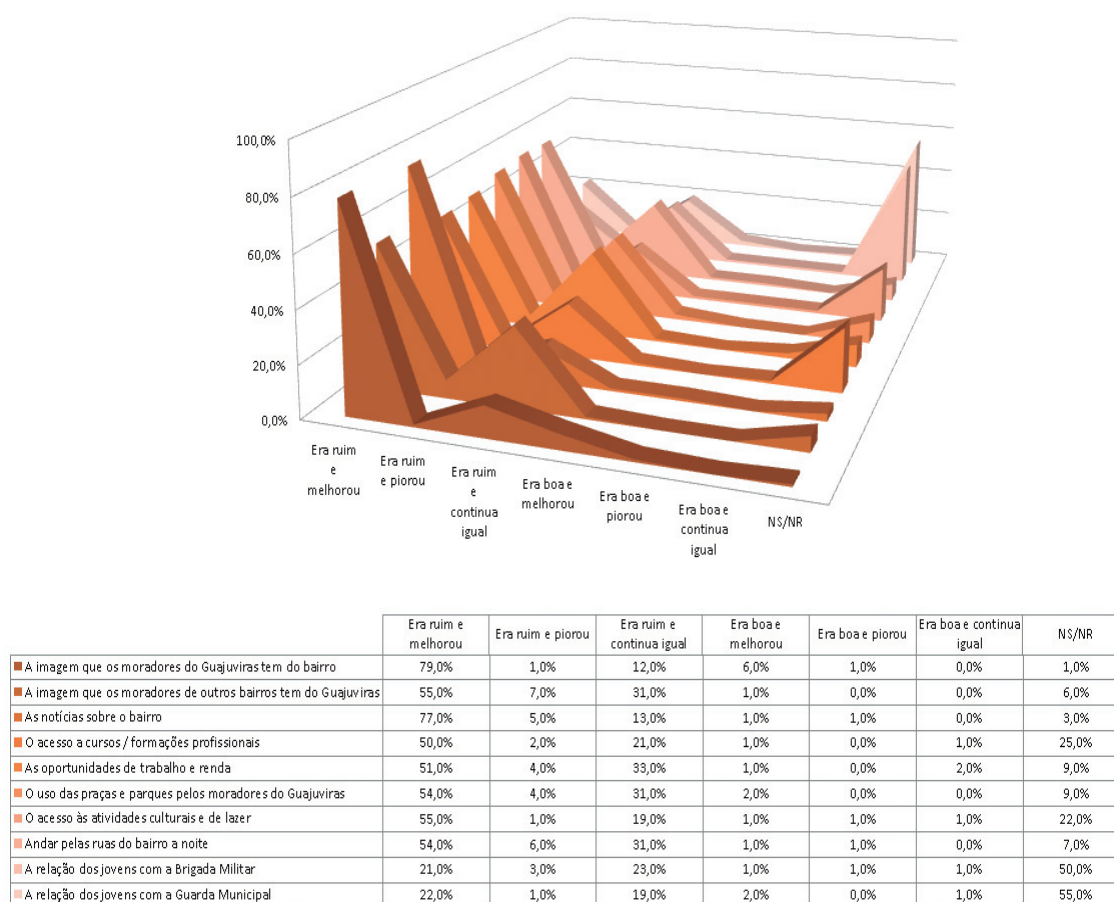
A melhora mais visível foi percebida pelos entrevistados no que se refere à imagem que os moradores têm do próprio bairro e nas notícias que saem na imprensa sobre o bairro. Se considerarmos ainda as percepções sobre a imagem que os moradores de outros bairros tem do Guajuviras, pode-se concluir que, na percepção dos entrevistados, houve uma grande transformação na auto-estima dos moradores do Guajuviras.

No que se refere ao uso das praças e parques pelos moradores do bairro, assim como ao acesso às atividades culturais e de lazer, a percepção de que antes “era ruim e melhorou” se dá em proporções semelhantes, entre 54% e 55%, respectivamente. Percepção semelhante ocorre no que se refere à andar pelas ruas do bairro à noite (54%).

No que se refere ao acesso à cursos e formação e às oportunidades de trabalho e renda no bairro, verifica-se que para a metade dos entrevistados “era ruim e melhorou”. No entanto, a percepção de que “era ruim e continua igual” é superior na questão oportunidade de trabalho e renda. Ressalta-se ainda que 25% não souberam opinar sobre esta questão.

Sobre a relação dos jovens com a Polícia Militar e a Guarda Municipal, a percepção de que “era ruim e melhorou” foi menor em relação às respostas anteriores deste bloco, com 21% e 22%, das respostas, respectivamente. Um percentual semelhante de respostas considera que “era ruim e continua igual”, dividindo assim as opiniões dos entrevistados. Cabe ressaltar que o grande número de não-respostas nessas duas questões inviabilizam qualquer conclusão a respeito.

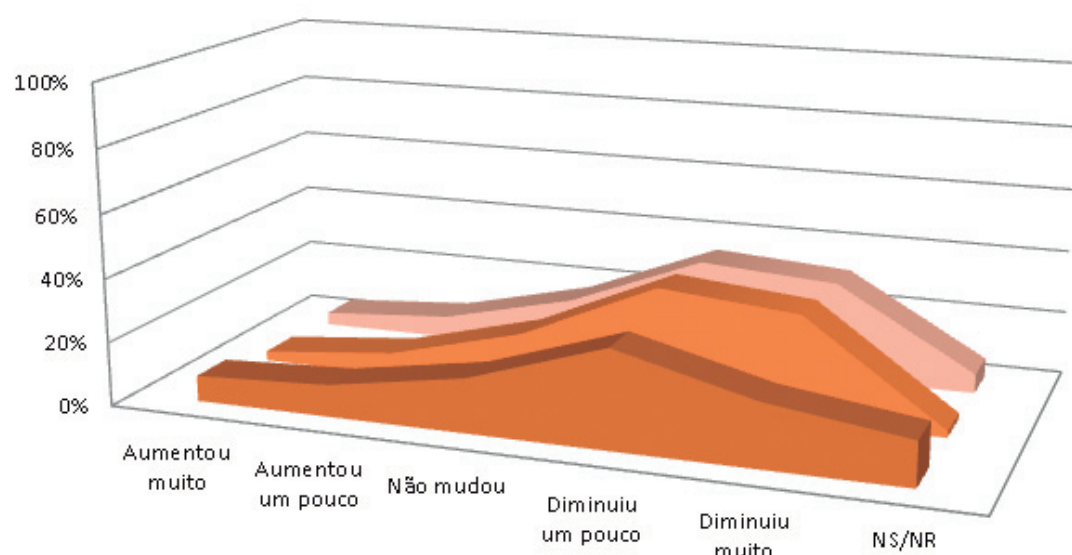
Gráfico 25. Opinião dos entrevistados, moradores do bairro Guajuviras, sobre a situação do bairro atualmente, comparando-o com o que era antes de 2010.



O segundo bloco procurou captar possíveis mudanças na percepção dos entrevistados acerca de possíveis variações nas ocorrências de crimes como: agressões (brigas) entre jovens, assaltos e homicídios.

Ao analisar o gráfico abaixo em seu conjunto, é possível verificar que a ocorrência dos crimes citados acima diminuiu sensivelmente nos últimos anos. Na percepção de 70% dos entrevistados, o número de assaltos “diminuiu um pouco” ou “diminuiu muito”. No caso dos homicídios essa proporção é de 65% e em relação às brigas entre jovens, 51%.

Gráfico 26. Opinião dos entrevistados, moradores do bairro Guajuviras, sobre a situação do bairro atualmente, comparando-o com o que era antes de 2010.



| | Aumentou muito | Aumentou um pouco | Não mudou | Diminuiu um pouco | Diminuiu muito | NS/NR |
|-----------------------------------|----------------|-------------------|-----------|-------------------|----------------|-------|
| ■ O número de brigas entre jovens | 8% | 10,0% | 17,0% | 31,0% | 20,0% | 14,0% |
| ■ O número de assaltos | 3,0% | 7,0% | 18,0% | 37,0% | 33,0% | 2,0% |
| ■ O número de assassinatos | 4,0% | 7,0% | 17,0% | 34,0% | 31,0% | 6,0% |

4.2. SURVEY EM JABOATÃO DOS GUARARAPES - PE

A construção do plano amostral específico fundamentou-se no método de amostra por cotas, o qual se baseia na seleção de características consideradas relevantes para o estudo em questão (Fávero, 2009; Levin, 1987), tendo como base, para seu referenciamento, parâmetros populacionais previamente estabelecidos. No caso da presente pesquisa, a proporcionalidade buscada pelo método amostral por cotas, recorreu a dados censitários (Censo 2010) produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao município de Jaboatão dos Guararapes-PE, conforme estabelecido no projeto. Todavia, foram adotadas apenas as cotas de idade e sexo, uma vez que a sobreposição de muitas cotas dificultaria a operacionalização do campo, em função dos recursos disponíveis, tais como tempo e quantidade de pesquisadores. O nível de confiança estabelecido foi de 95% e a margem de erro de 5%.

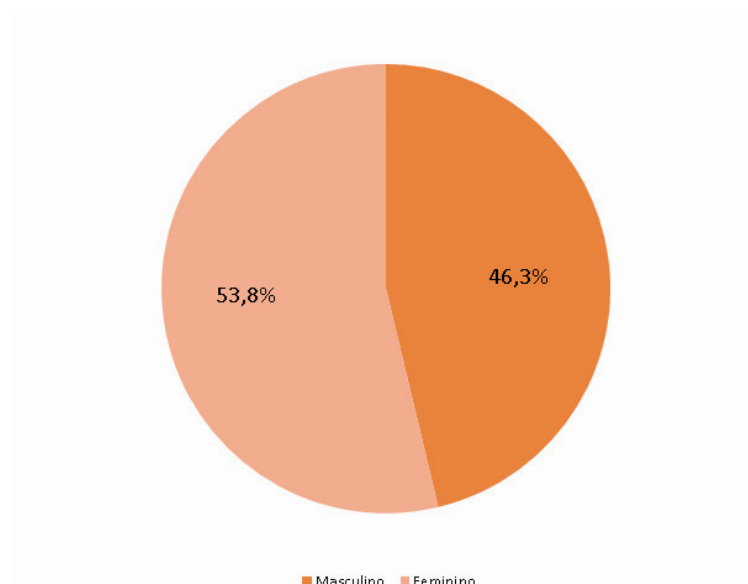
Foi estimada a quantidade de 400 questionários a serem realizados em igual proporção em quatro bairros distintos. Os bairros escolhidos para a aplicação do questionário foram aqueles que apresentaram-se como sendo os mais violentos de Jaboatão dos Guararapes, segundo os dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS/PE), quais sejam: Cajueiro Seco, Prazeres, Piedade e Guararapes. Sendo assim, os questionários foram distribuídos de forma equitativa entre eles.

A pesquisa de campo realizou-se entre os dias 2 e 4 de abril nos bairros de Piedade, Prazeres, Cajueiro Seco e Guararapes, conforme citado anteriormente. Foram aplicados 400 questionários ao todo, respeitando as cotas pré-estabelecidas. Tais dados foram posteriormente tabulados no programa informacional SPSS e estão a seguir apresentados.

4.2.1. Análise do perfil dos entrevistados

Nesta primeira seção, procederemos com a análise do perfil dos respondentes em relação ao município de Jaboatão dos Guararapes – representado pelos quatro bairros selecionados. Em seguida, realizaremos a análise desagregada, levando em consideração cada bairro em específico, a fim de observar se há diferenças significativas entre as características observadas.

Gráfico 27. Sexo dos respondentes(%) - Jaboatão dos Guararapes



O gráfico acima apresenta um percentual de 53,8% de mulheres e 46,3% de homens que residem em Jaboatão dos Guararapes, demonstrando uma consonância com a distribuição percentual de homens e mulheres residentes no município encontrada no Censo IBGE 2010. Tal distribuição foi utilizada como base para a construção do nosso plano amostral que, conforme citado anteriormente, foi elaborado contendo cotas de idade e sexo. Analisando cada bairro separadamente, observamos que essa proporção se mantém relativamente semelhante, com alterações muito pequenas, como podemos ver na tabela abaixo:

Tabela 22 - Cruzamento: Bairro pesquisado por Sexo do respondente

| | | Masculino | Feminino | Total |
|--------|---------------|--------------|--------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 48 48,0% | 52 52,0% | 100 100% |
| | Prazeres | 43 43,0% | 57 57,0% | 100 100% |
| | Guararapes | 49 49,0% | 51 51,0% | 100 100% |
| | Cajueiro Seco | 45 45,0% | 55 55,0% | 100 100% |
| | Total | 185 46,3% | 215 53,8% | 400 100% |

No que se refere à idade, foram estabelecidas cotas representativas de faixas etárias também com base no Censo 2010, no intuito de viabilizar uma maior segurança na caracterização do município. No entanto, apesar da cota ter sido construída com base em faixas de idade, a variável “idade” foi coletada de forma aberta, permitindo a aferição de medidas de tendência central e de dispersão, como a média e o desvio padrão. Como podemos ver na tabela abaixo, a média de idade dos residentes em Jaboatão dos Guararapes é de aproximadamente 39 anos, com um desvio padrão de 14,780.

Tabela 23 - Idade do Respondente

| N | 400 |
|---------------|--------|
| Média | 39,33 |
| Desvio Padrão | 14,780 |
| Mínimo | 18 |
| Máximo | 89 |

A tabela abaixo corrobora a análise do município de uma maneira geral, apresentando valores de média de idade e de desvio padrão muito aproximados. O bairro de Cajueiro Seco apresenta uma média de idade ligeiramente menor, e um desvio padrão ligeiramente maior, ou seja, apresenta uma variabilidade um pouco maior em comparação com os outros bairros.

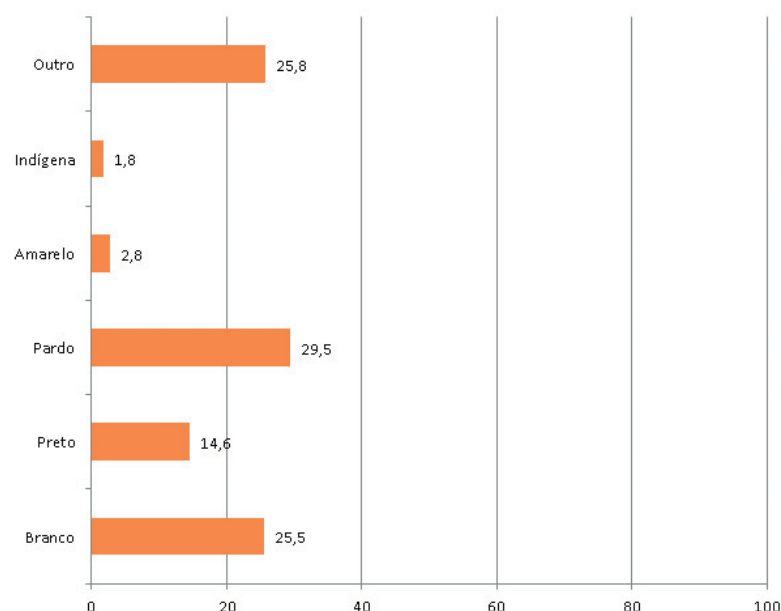
Tabela 24 - Média de Idade dos respondentes por bairro

| | Média | Desvio Padrão |
|---------------|-------|---------------|
| Piedade | 39,16 | 14,747 |
| Prazeres | 39,00 | 14,282 |
| Guararapes | 40,37 | 14,844 |
| Cajueiro Seco | 38,77 | 15,398 |

No que tange à raça/cor dos entrevistados, foram utilizadas as categorias do IBGE, além do método de autoidentificação do entrevistado como forma de coleta. O que podemos observar, por meio do gráfico, é que entre as categorias étnico-raciais apresentadas, a maioria dos entrevistados se identificou como “pardo” (29,5%), seguido da categoria “outro”, com 25,8% e da categoria “branco”, com 25,5% dos casos. Vale salientar, no entanto, que, de acordo com a orientação do IBGE, pardos e pretos compõem uma categoria maior: negros. Sendo assim, agrupando as categorias “pardo” e “preto”, obteremos um total de 44,1% de negros na nossa amostra. Outro ponto importante é a relevante representação da categoria “outro”, que pôde ser observada na nossa

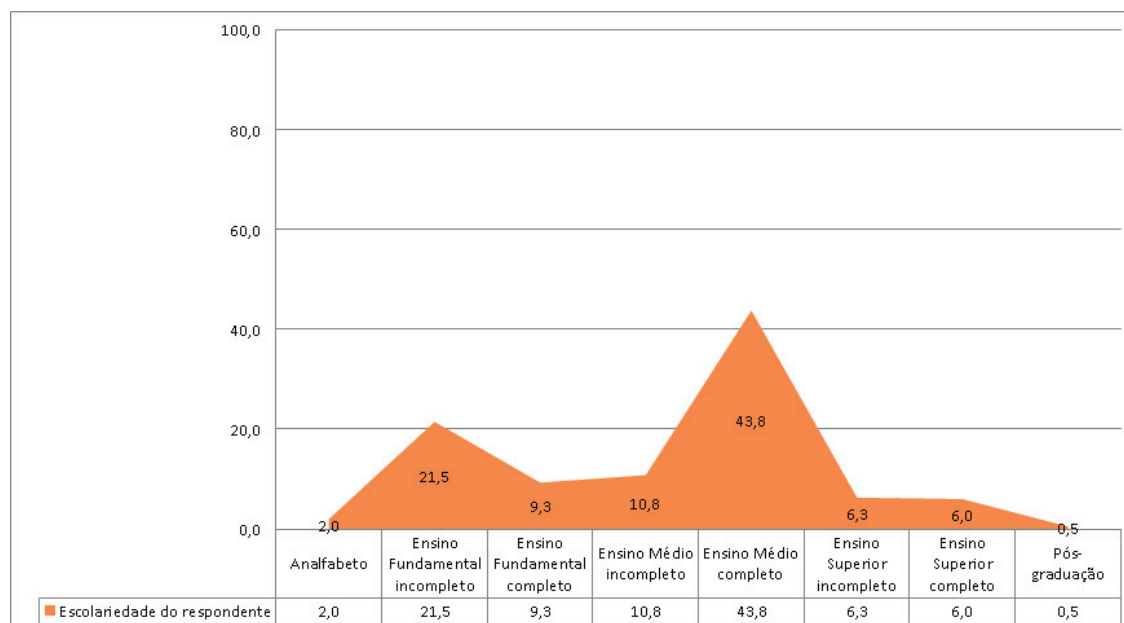
pesquisa³⁸. Apesar disso, a maioria dos respondentes (74,2%) ainda se identificaram de acordo com as cinco categorias estabelecidas pelo IBGE.

Gráfico 28. Raça/Cor do respondente em % (categorias do IBGE) - Jaboatão dos Guararapes



No que diz respeito à escolaridade dos respondentes, podemos observar que a maioria (43,8%) possui o ensino médio completo, enquanto apenas 6% possui ensino superior completo, e 0,5% pós-graduação.

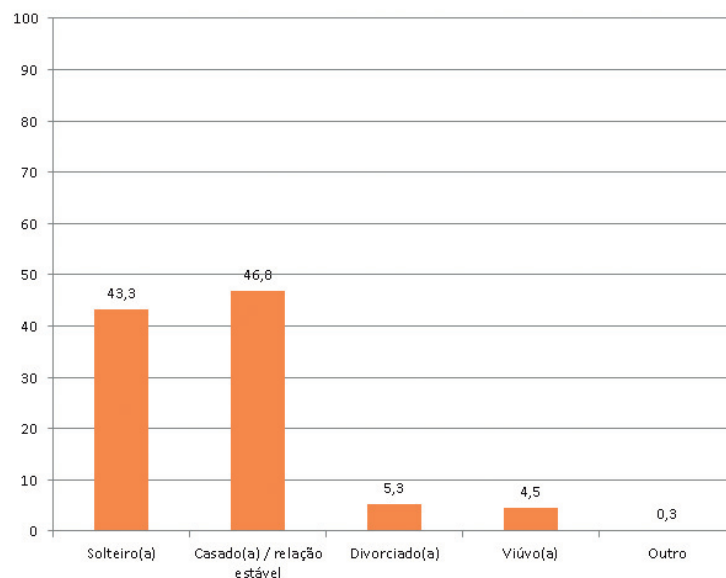
Gráfico 29. Escolaridade dos respondentes (%) de Jaboatão dos Guararapes



³⁸ A orientação dada para os pesquisadores foi a de registrar as categorias por meio das quais os respondentes que recorreram a opção “outro” se identificavam. Através deste procedimento observamos que a categoria mais recorrente foi “moreno” e suas variações (moreno claro, moreno escuro, etc.). Outras categorias que também apareceram foram “mestiço” e “marrom”, só que em menor quantidade.

Na análise do estado civil podemos observar que os entrevistados se concentram em duas categorias principais: “solteiro(a)” e “casado(a)/relação estável”, com 43,3% e 46,8%, respectivamente.

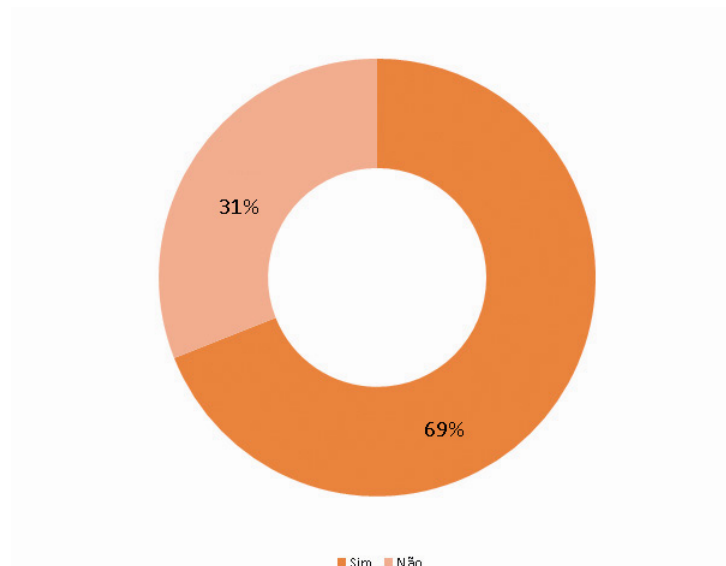
Gráfico 30. Estado civil do respondente(%) - Jaboatão dos Guararapes



A mesma tendência se observa quando procedemos a análise desagregada, ou seja, levando em consideração cada bairro especificamente: a concentração nas categorias “solteiro(a)” e “casado(a)/relação estável” se mantém, permanecendo os maiores percentuais na segunda categoria, exceto no bairro de Piedade, onde o maior percentual se encontra na categoria “solteiro(a)”.

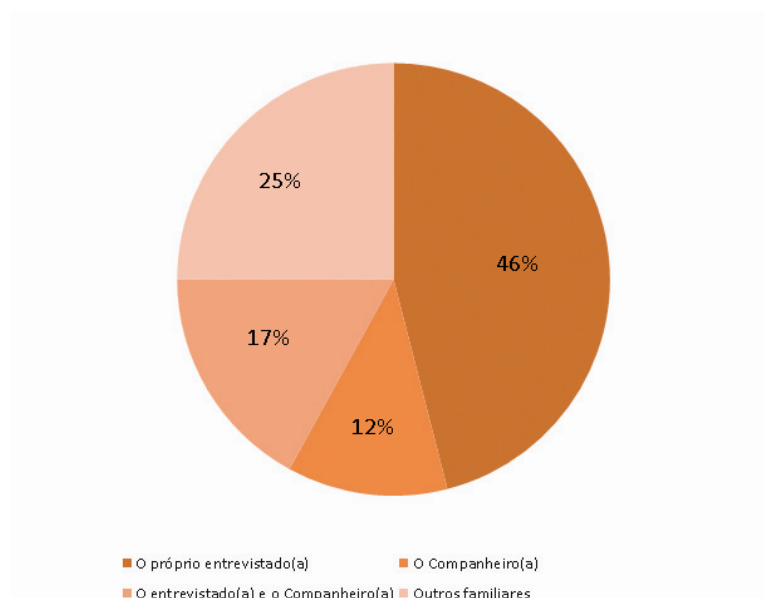
No que concerne a ter ou não filhos, 69% dos respondentes possuem filhos, contra apenas 31% que não os tem.

Gráfico 31. Respostas à pergunta: “O Respondente tem filhos? (%) - Jaboatão dos Guararapes



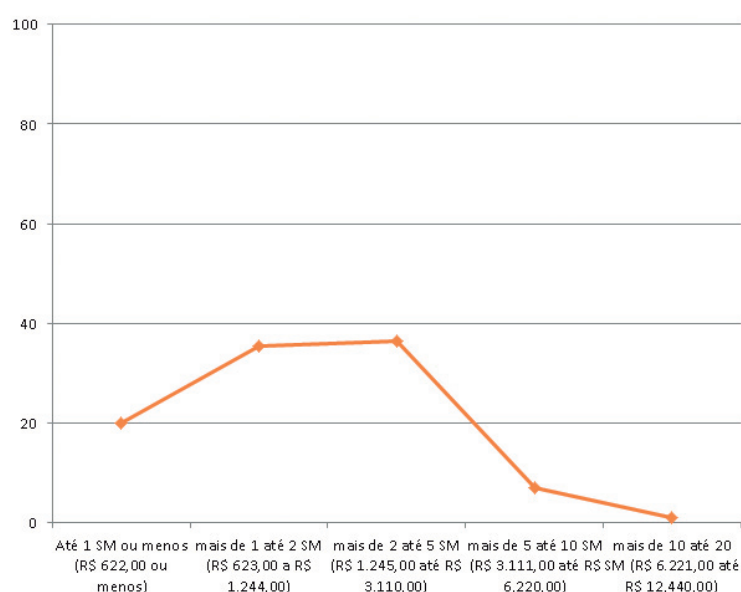
Procuramos, ainda, saber qual era o principal responsável pela manutenção da família, nesse sentido, 46% dos entrevistados afirmaram serem eles próprios os principais responsáveis. Destes 46% - que equivalem a 183 casos – 38,3% são mulheres e 61,7% são homens.

Gráfico 32. Respostas à pergunta: “Principal responsável pela manutenção da família (%)” - Jaboatão dos Gurararapes



De acordo com o gráfico abaixo, vemos que a maior parte dos respondentes se concentra em duas faixas de renda principais: “mais de 1 até 2 salários mínimos” e “mais de 2 até 5 salários mínimos”, com os percentuais de 35,5% e 36,5%, respectivamente. É importante notar que o terceiro percentual com maior relevância indica que 20% dos entrevistados tem uma renda familiar mensal³⁹ aproximada de 1 salário mínimo ou menos.

Gráfico 33. Respostas à pergunta: “Principal responsável pela manutenção da família (%)” - Jaboatão dos Gurararapes



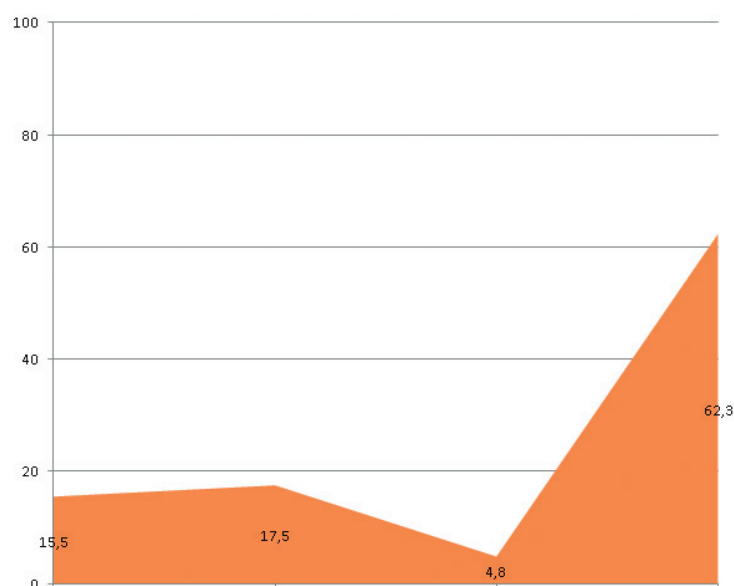
³⁹ Renda de toda a família, isto é, de todos que moram na residência do entrevistado.

4.2.2. Vitimização

Nesta seção, formulamos questões inquirindo os respondentes sobre ter sido vitimizado, ou ter alguém que reside em sua casa que foi vítima de roubo, furto, violência física ou grave ameaça (consideramos, aqui, ameaça de morte ou de agressão), nos últimos dois anos.⁴⁰

De acordo com o gráfico abaixo, podemos observar que 37,8% dos respondentes foram vítimas e/ou têm parentes que foram vítimas de furto ou roubo, contra 62,3% que não foram vitimadas nem têm parentes que foram vítimas dos crimes em questão.

Gráfico 34. Respostas à pergunta: “Nos últimos 2 anos, você ou alguém que reside na sua casa teve algum bem furtado ou roubado? (%) - Jaboatão dos Guararapes



O mesmo padrão é observado quando analisamos cada bairro separadamente, ou seja, a maioria dos respondentes não foi vitimada nem teve parente (residente na sua casa) que foi vítima de furto ou roubo. No entanto, podemos observar que o bairro de Piedade apresenta o maior percentual de respostas afirmativas, indicando casos de vítimas de furto ou roubo, em comparação com os outros três bairros.

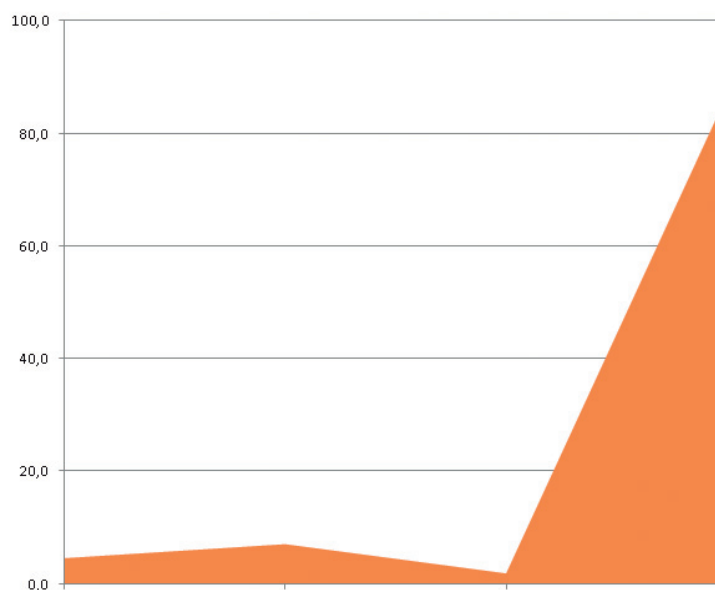
⁴⁰ Há uma discussão, na literatura especializada, sobre insegurança objetiva e insegurança subjetiva dos indivíduos, cujo objetivo é localizar as representações sociais que fazem as pessoas se sentirem inseguras. A insegurança objetiva seria constituída pela vivência e ou observação da realidade. Crimes como agressões, maus tratos, furtos, roubos etc. estimulam a sensação de insegurança, uma vez que, segundo Miranda e colaboradores (apud Campos & Soliva, 2009), estão atrelados ao risco que pode atingir o indivíduo. Já a insegurança subjetiva encontra-se relacionada às representações e aos sentimentos dos indivíduos, de modo que não corresponde aos perigos reais e estaria vinculada às interpretações dos indivíduos acerca da realidade.

Tabela 25. Respostas à pergunta: “Nos últimos 2 anos, você ou alguém que reside na sua casa teve algum bem furtado ou roubado?”

| | | Sim, eu tive | Sim (parentes tiveram) | Sim, ambos tiveram | Não | Total |
|--------|---------------|--------------|------------------------|--------------------|--------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 17 17,0% | 20 20,0% | 8 8,0% | 55 55,0% | 100 100% |
| | Prazeres | 14 14,0% | 20 20,0% | 2 2,0% | 64 64,0% | 100 100% |
| | Guararapes | 15 15,0% | 13 13,0% | 4 4,0% | 68 68,0% | 100 100% |
| | Cajueiro Seco | 16 16,0% | 17 17,0% | 5 5,0% | 62 62,0% | 100 100% |
| Total | | 62 15,5% | 70 17,5% | 19 4,8% | 249 62,3% | 400 100% |

Já no que se refere a “ser vítima de violência ou grave ameaça”, o percentual de “vitimizados” é menor: 13,3% dos respondentes foram vítimas e/ou têm parentes que foram vítimas de violência ou grave ameaça, contra 86,8% que não foram vitimadas nem têm parentes que foram vítimas dos crimes em tela.

Gráfico 35. Respostas à pergunta: “Nos últimos 2 anos, você ou alguém que reside na sua casa foi vítima de violência ou grave ameaça? (%) - Jaboatão dos Guararapes



O mesmo padrão é observado quando analisamos cada bairro separadamente, ou seja, a maioria dos respondentes não foi vitimada nem teve parente (residente na sua casa) que foi vítima de violência ou grave ameaça. No entanto, podemos observar que o bairro de Piedade apresenta o maior percentual de respostas afirmativas, indicando casos de vítimas de violência ou grave ameaça, em comparação com os outros três bairros.

Tabela 26. Respostas à pergunta: “Nos últimos 2 anos, você ou alguém que reside na sua casa foi vítima de violência ou grave ameaça?”

| | | Sim, eu fui | Sim (parentes foram) | Sim, ambos foram | Não | Total |
|--------|---------------|-------------|----------------------|------------------|--------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 8 8,0% | 10 10,0% | 3 3,0% | 79 79,0% | 100 100% |
| | Prazeres | 2 2,0% | 7 7,0% | 0 0,0% | 91 91,0% | 100 100% |
| | Guararapes | 5 5,0% | 5 5,5% | 2 2,0% | 88 88,0% | 100 100% |
| | Cajueiro Seco | 3 3,0% | 6 6,0% | 2 2,0% | 89 89,0% | 100 100% |
| Total | | 18 4,5% | 28 7,0% | 7 1,8% | 347 86,8% | 400 100% |

4.2.3. Representações sociais sobre as violências e sensação de segurança

Aqui, inquirimos os respondentes acerca da situação de segurança em Jaboatão dos Guararapes e nos bairros pesquisados, solicitando que eles dessem uma nota de 0 a 5, onde 0 significa “totalmente inseguro” e 5 significa “totalmente seguro”, tanto para o município, quanto para o bairro em questão. Ambas as variáveis são, portanto, numéricas, o que nos permite calcular a média do município e de cada bairro, separadamente para, em seguida, compará-las.

Como podemos observar, os bairros de Prazeres e Guararapes apresentam médias menores que a média do município, evidenciando uma possível maior insegurança da população que reside e/ou trabalha nesses bairros. Já Piedade e Cajueiro Seco, apresentam médias maiores que a média de Jaboatão dos Guararapes e dos outros dois bairros, mas ainda uma média baixa, inferior a 2. Quando pedimos a frequência da situação de segurança dos bairros, podemos observar a distribuição percentual dos escores atribuídos:

Tabela 27. Situação de segurança - médias no município e nos bairros pesquisados

| | | |
|-------------------------|-------|-------|
| Jaboatão dos Guararapes | média | 1,442 |
| Piedade | média | 1,625 |
| Prazeres | média | 1,295 |
| Guararapes | média | 1,345 |
| Cajueiro Seco | média | 1,785 |

Tabela 28. Cruzamento: Bairro pesquisado por situação de segurança

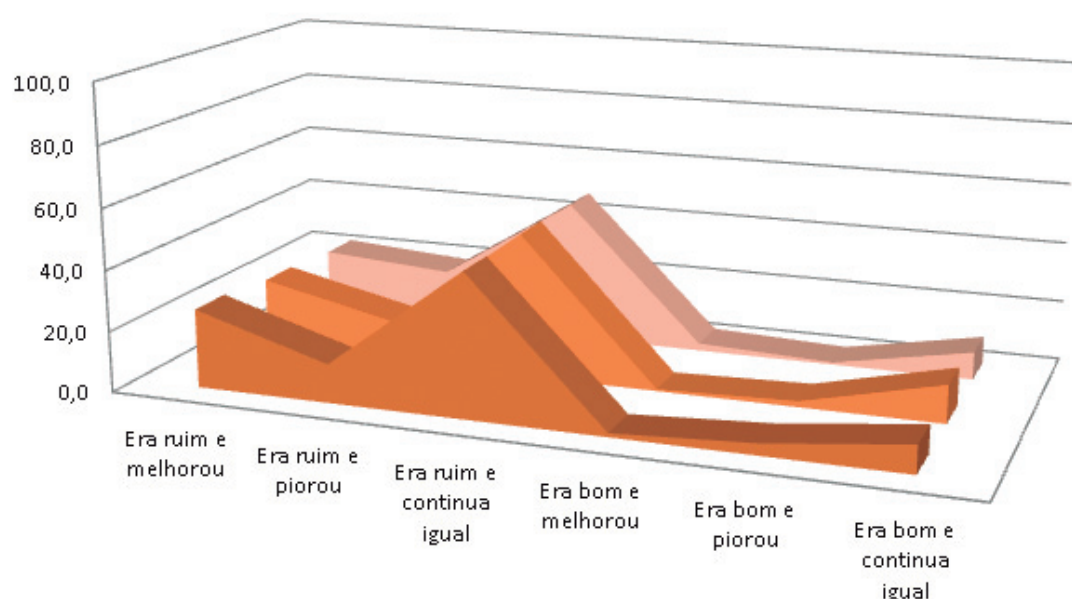
| | | 0 | 1,0 | 2 | 2,5 | 3 | 3,5 | 4 | 5 | Total |
|--------|---------------|--------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-----------|------------|------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 38 38,0% | 12 12,0% | 19 19,0 | 1 1,0% | 17 17,0% | 0 0,0% | 6 6,0% | 7 7,0% | 100 100% |
| | Prazeres | 50 50,0% | 7 7,0% | 19 19,0% | 1 1,0% | 14 14,0% | 0 0,0% | 5 5,0% | 4 4,0% | 100 100% |
| | Guararapes | 50 50,0% | 7 7,0% | 17 17,0% | 1 1,0% | 14 14,0% | 0 0,0% | 6 6,0% | 5 5,0% | 100 100% |
| | Cajueiro Seco | 36 36,0% | 10 10,0% | 18 18,0% | 1 1,0% | 18 18,0% | 2 2,0% | 6 6,0% | 9 9,0% | 100 100% |
| Total | | 174 43,5% | 36 9,0% | 73 18,3% | 4 1,0% | 63 15,1% | 2 0,5% | 23 5,8% | 25 6,3% | 400 100% |

De acordo com a tabela anterior, podemos observar que 50% dos respondentes que residem e/ou trabalham nos bairros de Prazeres e Guararapes atribuíram nota zero para a situação de segurança no bairro, ou seja, sentem-se totalmente inseguros. Já em Piedade e em Cajueiro Seco, esse percentual cai para 38% e 36% respectivamente, corroborando nossa hipótese de que os respondentes que residem e/ou trabalham nestes bairros sentem-se um pouco menos inseguros do que os que residem e/ou trabalham em Prazeres ou Guararapes.

Os próximos gráficos e tabelas referem-se à questões retrospectivas, que tiveram como objetivo a avaliação, pelos entrevistados, da atuação das polícias e da Guarda Municipal, além dos serviços de iluminação pública, esporte, cultura e lazer nos bairros específicos. Buscamos analisar, também, possíveis alterações na representação social da população em relação à sensação de segurança.

De acordo com o gráfico abaixo podemos observar que a percepção da população no que diz respeito às polícias Militar, Civil e à Guarda Municipal é bastante semelhante: a maioria acha que a sua atuação era ruim e continua igual, com um percentual de 47,2%, 47,6% e 46,9%, respectivamente.

Gráfico 36. Pensando nos últimos 2 anos, como você avalia a atuação das Polícias Militar e da Civil e da Guarda Municipal em Jaboatão dos Guararapes? (%)



| | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era bom e melhorou | Era bom e piorou | Era bom e continua igual |
|-------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|
| ■ Atuação da PM | 25,9 | 12,7 | 47,2 | 1,3 | 3,8 | 9,2 |
| ■ Atuação da PC | 23,5 | 13,8 | 47,6 | 0,6 | 1,9 | 12,5 |
| ■ Atuação da Guarda Municipal | 22,0 | 18,9 | 46,9 | 2,4 | 0,7 | 9,1 |

Analisando cada variável específica – atuação da Polícia Militar, atuação da Polícia Civil, atuação da Guarda Municipal – por bairro, não observamos alteração significativa, ou seja, os maiores percentuais continuam se concentrando na categoria “era ruim e continua igual”, como podemos ver nas tabelas 14, 15 e 16 abaixo.

Tabela 29. Cruzamento: Bairro pesquisado por Atuação da Polícia Militar em Jaboatão dos Guararapes
Pensando nos dois últimos anos como você avalia a atuação da Polícia Militar em Jaboatão dos Guararapes?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 29 31,9% | 15 16,5% | 37 40,7% | 2 2,2% | 4 4,4% | 4 4,4% | 91 100% |
| | Prazeres | 30 31,3% | 12 12,5% | 44 45,8% | 0 0,0% | 3 3,1% | 7 7,3% | 96 100% |
| | Guararapes | 14 14,9% | 11 11,7% | 56 59,6% | 0 0,0% | 2 2,1% | 11 11,7% | 94 100% |
| | Cajueiro Seco | 23 25,6% | 9 10,0% | 38 42,2% | 3 3,3% | 5 5,6% | 12 13,3% | 90 100% |
| Total | | 96 25,9% | 47 12,7% | 175 47,2% | 5 1,3% | 14 3,8% | 34 9,2% | 371 100% |

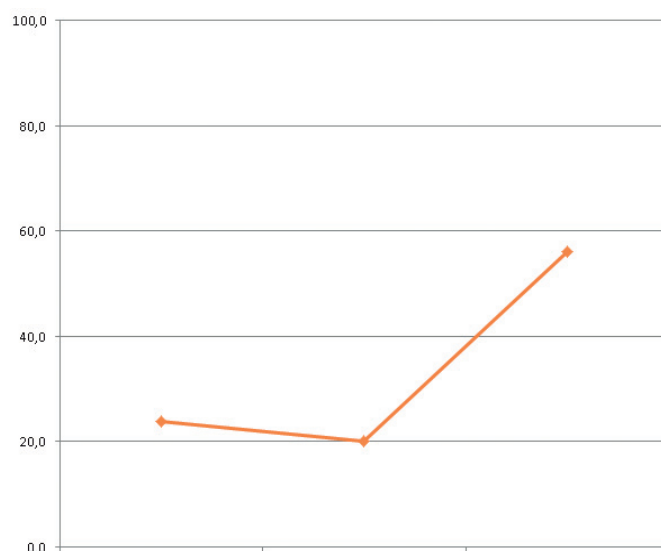
Tabela 30. Cruzamento: Bairro pesquisado por Atuação da Polícia Civil em Jaboatão dos Guararapes.
Pensando nos dois últimos anos como você avalia a atuação da Polícia Civil em Jaboatão dos Guararapes?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 16 21,1% | 16 21,1% | 35 46,1% | 1 1,3% | 1 1,3% | 7 9,2% | 76 100% |
| | Prazeres | 32 37,6% | 10 11,8% | 38 44,7% | 0 0,0% | 1 1,2% | 4 4,7% | 85 100% |
| | Guararapes | 8 9,8% | 12 14,6% | 46 56,1% | 0 0,0% | 2 2,4% | 14 17,1% | 82 100% |
| | Cajueiro Seco | 17 25,0% | 5 7,4% | 29 42,6% | 1 1,5% | 2 2,9% | 14 20,6% | 68 100% |
| Total | | 73 23,5% | 43 13,8% | 148 47,6% | 2 0,6% | 6 1,9% | 39 12,5% | 311 100% |

Tabela 31. Cruzamento: Bairro pesquisado por Atuação da Guarda Municipal em Jaboatão dos Guararapes. Pensando nos dois últimos anos como você avalia a atuação da Guarda Municipal em Jaboatão dos Guararapes?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 17 20,5% | 20 24,1% | 36 43,4% | 3 3,6% | 1 1,2% | 6 7,2% | 83 100% |
| | Prazeres | 28 33,7% | 9 10,8% | 40 48,2% | 1 1,2% | 1 1,2% | 4 4,8% | 83 100% |
| | Guararapes | 6 7,9% | 20 26,3% | 40 52,6% | 1 1,3% | 0 0,0% | 9 11,8% | 76 100% |
| | Cajueiro Seco | 12 27,3% | 5 11,4% | 18 40,9% | 2 4,5% | 0 0,0% | 7 15,9% | 44 100% |
| Total | | 63 22,0% | 54 18,9% | 134 46,9% | 7 2,4% | 2 0,7% | 26 9,1% | 286 100% |

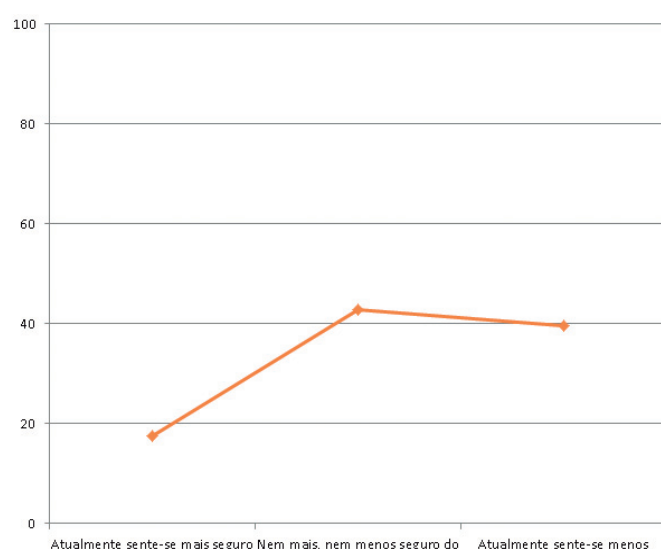
Gráfico 37. Pensando nos 2 últimos anos, como você avalia a questão da criminalidade em Jaboatão dos Guararapes? (%)



O gráfico 37 nos mostra a opinião dos respondentes acerca da questão da criminalidade no município de Jaboatão dos Guararapes. Como podemos ver, 56,1% acham que a criminalidade em Jaboatão está maior do que há dois anos atrás, contra apenas 23,8% que acham que a criminalidade está menor do que era antes.

No que tange à sensação de segurança, quando questionados sobre a questão da segurança em Jaboatão dos Guararapes nos últimos anos, 42,9% dos respondentes afirmaram não se sentirem nem mais nem menos seguros do que há três anos, ou seja, não vislumbraram mudanças em relação a sua sensação de segurança no município (considerando a passagem temporal de três anos). Por outro lado o percentual de respondentes que vislumbraram uma mudança na sua sensação de segurança foi de 57,1%, se somarmos as duas categorias restantes: 39,6% afirmaram que atualmente sentem-se **menos** seguros do que há três anos, e 17,5% afirmaram que atualmente sentem-se **mais** seguros do que há três anos.

Gráfico 38. Pensando a questão da segurança em Jaboatão dos Guararapes nos últimos anos, em relação à sua segurança e de sua família, você diria que: (%)



No que diz respeito à iluminação pública nos bairros, a maioria dos respondentes, em todos os quatro bairros pesquisados, avalia que, considerando os dois últimos anos, a iluminação pública era ruim e melhorou.

Tabela 32. Cruzamento Bairro pesquisado por Iluminação pública nos últimos 2 anos. Pensando nos dois últimos anos, como você avalia a iluminação pública o bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 50 51,5% | 7 7,2% | 19 19,6% | 6 6,2% | 3 3,1% | 12 12,4% | 97 100% |
| | Prazeres | 61 62,2% | 6 6,1% | 19 19,4% | 0 0,0% | 1 1,0% | 11 11,2% | 98 100% |
| | Guararapes | 46 46,5% | 4 4,0% | 19 19,2% | 3 3,0% | 5 5,1% | 22 22,2% | 99 100% |
| | Cajueiro Seco | 47 48,0% | 3 3,1% | 23 23,5% | 3 3,1% | 1 1,0% | 21 21,4% | 98 100% |
| | Total | 204 52,0% | 20 5,1% | 80 20,4% | 12 3,1% | 10 2,6% | 66 16,8% | 392 100% |

No que diz respeito às atividades de esporte, cultura e lazer nos bairros, a maioria dos entrevistados, em todos os quatro bairros pesquisados, escolheram a categoria “era ruim e continua igual”, considerando os dois últimos anos. Vale salientar que nos bairros de Piedade e Prazeres, a categoria “era ruim e melhorou” teve um percentual relevante, com 32,6% e 29,3%, respectivamente.

Tabela 32. Cruzamento Bairro pesquisado por Atividade de esporte, cultura e lazer nos últimos 2 anos. Pensando nos dois últimos anos, como você avalia as atividades de esporte, cultura e lazer no bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 28 32,6% | 3 3,5% | 42 48,8% | 1 1,2% | 4 4,7% | 8 9,3% | 86 100% |
| | Prazeres | 24 29,3% | 9 11,0% | 43 52,4% | 0 0,0% | 1 1,2% | 5 6,1% | 82 100% |
| | Guararapes | 10 10,1% | 16 16,2% | 69 69,7% | 1 1,0% | 1 1,0% | 2 2,0% | 99 100% |
| | Cajueiro Seco | 15 15,6% | 3 3,1% | 65 67,7% | 2 2,1% | 1 1,0% | 10 10,4% | 96 100% |
| | Total | 77 21,2% | 31 8,5% | 219 60,3% | 4 1,1% | 7 1,9% | 25 6,9% | 363 100% |

No que se refere ao policiamento nos dois últimos anos, nos bairros de Piedade e Prazeres a maioria dos entrevistados apontou melhora, localizando-se na categoria “era ruim e melhorou” (no entanto, a categoria “era ruim e continua igual” apresenta percentuais relevantes e próximos aos da primeira). Já em Guararapes e Cajueiro Seco, a maioria da população acha que o policiamento era ruim e continua igual 63% e 49,5%, respectivamente), ou seja, não apontam mudanças.

Tabela 33. Cruzamento Bairro pesquisado por Policiamento nos últimos 2 anos. Pensando nos dois últimos anos, como você avalia o policiamento no bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 39 40,2% | 10 10,3% | 38 39,2% | 2 2,1% | 4 4,1% | 4 4,1% | 97 100% |
| | Prazeres | 40 41,7% | 18 18,8% | 34 35,4% | 0 0,0% | 0 0,0% | 4 4,2% | 96 100% |
| | Guararapes | 15 15,0% | 16 16,0% | 63 63,0% | 1 1,0% | 4 4,0% | 1 1,0% | 100 100% |
| | Cajueiro Seco | 23 23,2% | 7 7,1% | 49 49,5% | 4 4,0% | 0 0,0% | 16 16,2% | 99 100% |
| | Total | 117 29,8% | 51 13,0% | 184 46,9% | 7 1,8% | 8 2,0% | 25 6,4% | 392 100% |

4.2.4. Percepções sobre a Política Municipal de Segurança Pública de Jaboatão dos Guararapes

O gráfico a seguir tem por objetivo ilustrar o conhecimento da população acerca dos meios de comunicação com a prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, sobretudo para tratar de assuntos relacionados à segurança pública. O que podemos observar claramente é que os meios de comunicação com a prefeitura não são claros para a população: apenas 2% dos respondentes soube responder a pergunta, conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 39. Conhece algum meio de comunicação com a prefeitura de Jaboatão dos Guararapes para tratar de assuntos relacionados à Segurança Pública?

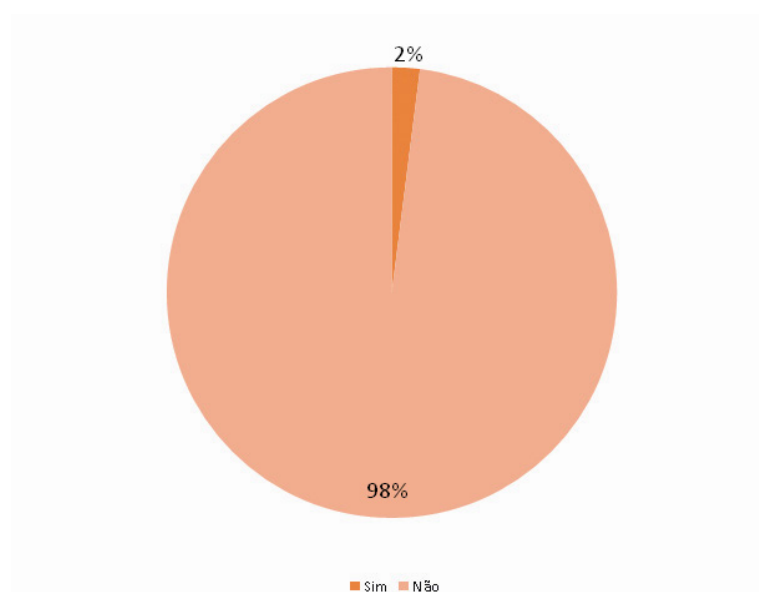


Tabela 34. Coletamos de forma aberta, para aqueles que afirmaram conhecer algum meio de comunicação com a prefeitura para tratar assuntos relacionados à segurança pública. As respostas foram tabuladas sem que sofressem mudanças no seu conteúdo, a fim de que expressem as interpretações e representações dos próprios entrevistados.

| Quais meios de comunicação com a prefeitura para tratar de assuntos relacionados à segurança pública você conhece (respostas espontâneas)? | Frequência | Percentual |
|--|------------|-------------|
| Associação de moradores | 1 | 0,2% |
| Coordenação de assistência à educação | 1 | 0,2% |
| Líderes comunitários | 1 | 0,2% |
| Secretaria de Direitos Humanos | 1 | 0,2% |
| Internet | 3 | 0,7% |
| TV Jaboatão | 1 | 0,2% |
| Diretamente na prefeitura | 1 | 0,2% |
| Não sabe/ Não respondeu | 393 | 97,8% |
| Total | 402 | 100% |

Em seguida, perguntamos aos entrevistados se conhecia algum projeto social da prefeitura de Jaboatão dos Guararapes. Mais uma vez uma pequena parcela dos entrevistados respondeu afirmativamente: apenas 11% afirmou conhecer algum projeto social da prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, contra 89% que não conhecia.

Gráfico 40. Conhece algum projeto social da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes?

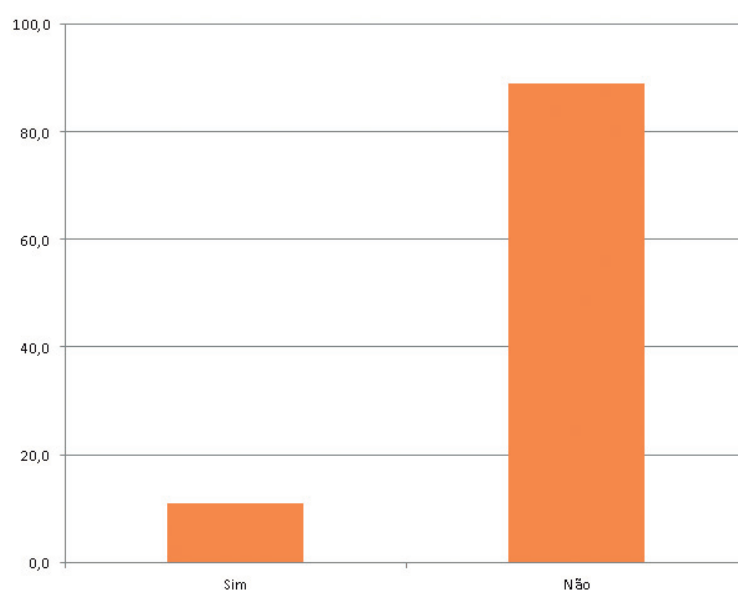


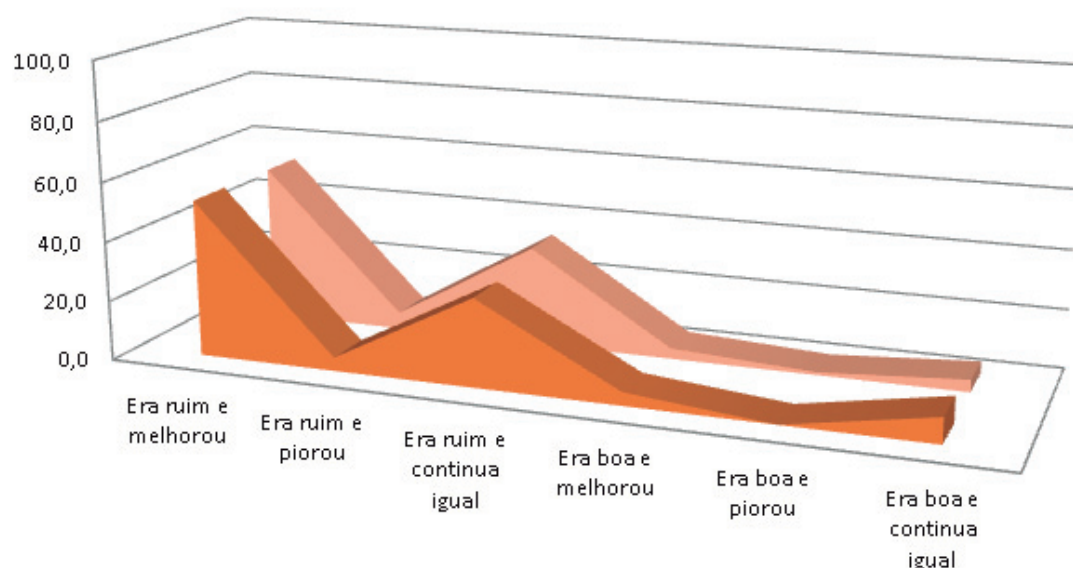
Tabela 34. Coletamos de forma aberta, para aqueles que alegaram conhecer projetos sociais da prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, quais seriam esses projetos. As respostas foram tabuladas sem que sofressem mudanças no seu conteúdo, a fim de que expressem as interpretações e representações dos próprios entrevistados. O passo seguinte é conseguir, junto aos gestores municipais, uma lista com os projetos sociais que são, de fato, da prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, destacando aqueles que, especificamente, fazem parte do Pronasci, a fim de confrontá-las.

| Conhece algum projeto social da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes (respostas espontâneas)? | Frequência | Percentual |
|--|------------|-------------|
| Agentes de saúde | 1 | 0,2% |
| Associação das mulheres | 1 | 0,2% |
| Bolsa Família | 1 | 0,2% |
| CASPE | 1 | 0,2% |
| Corte de cabelo gratuito | 1 | 0,2% |
| CRAS | 6 | 1,5% |
| Cursos profissionalizantes e de capacitação | 4 | 1,0% |
| Escola Aberta | 2 | 0,5% |
| Esporte e Lazer | 1 | 0,2% |
| Esporte e Vida | 2 | 0,5% |
| Estação Futuro | 1 | 0,2% |
| Garotada Prazerense | 1 | 0,2% |
| Leite para todos | 1 | 0,2% |
| Mais educação | 3 | 0,7% |
| MAMER | 1 | 0,2% |
| PETI | 2 | 0,5% |
| Pró-Criança | 2 | 0,5% |
| Projovem | 6 | 1,5% |
| Qualificação Profissional da Secretaria da Mulher | 1 | 0,2% |
| RG gratuito | 1 | 0,2% |
| Segundo Tempo | 1 | 0,2% |
| Travessia | 1 | 0,2% |
| UNegro | 1 | 0,2% |
| Não sabe/ não respondeu | 361 | 89,6% |
| Total | 403 | 100% |

Fizemos um bloco de perguntas retrospectivas, comparando o momento atual com o ano de 2009, a fim de captar possíveis mudanças na percepção dos entrevistados acerca do município como um todo e de cada bairro em específico.

No gráfico abaixo, comparamos duas questões retrospectivas sobre Jaboatão dos Guararapes: “Como o entrevistado avalia o acesso a cursos e formação” e “Como o entrevistado avalia as oportunidades de trabalho e renda”. O que podemos observar é que, tanto para uma, quanto para a outra variável, a maioria dos entrevistados tem a opinião de que “era ruim e melhorou”, seguida de “era ruim e continua igual”. Como podemos observar abaixo, as distribuições percentuais são bastante semelhantes.

Gráfico 41. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre: Acesso a cursos e formação; Oportunidades de trabalho e renda (%) - Jaboatão dos Guararapes?



| | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual |
|---|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|
| <div style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e67e22; border: 1px solid black;"></div> Acesso a cursos de formação | 52,8 | 4,5 | 29,7 | 4,5 | 0,0 | 8,6 |
| <div style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #f1c40f; border: 1px solid black;"></div> Oportunidades de trabalho e renda | 52,6 | 5,6 | 33,2 | 3,5 | 0,9 | 4,1 |

No que se refere à imagem que os moradores têm do próprio bairro, cabe fazer a ressalva de que os dados foram dispostos em tabelas separadas de acordo com a questão respondida visto que, diferentemente de Canoas, Jaboatão não possui o Território da Paz em nenhum dos bairros pesquisados, implicando numa configuração analítica diferenciada. Dessa forma, o bloco de perguntas apresentado foi aplicado nos quatro bairros pesquisados e a apresentação dos dados foi feita de modo a proporcionar a comparação entre eles. De maneira geral, a categoria mais escolhida foi “era ruim e continua igual” seguida de “era ruim e melhorou”. Os bairros que apresentaram maior proporção de respostas indicativas de melhoria foram Piedade e Prazeres. Nas questões que dizem a respeito à relação dos jovens com as Polícias Militar, Civil e a Guarda Municipal, em todos os bairros a maioria dos entrevistados responderam que “era ruim e continua igual”. Já no que se refere ao número de assaltos, assassinatos e brigas de jovens, em comparação ao ano de 2009, em todos os bairros os entrevistados consideraram que o número “aumentou muito”.

Para informações e análises mais detalhadas, apresentamos as tabelas e interpretações a seguir:

Tabela 34. Cruzamento Bairro pesquisado por Imagem que os moradores têm do próprio bairro. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre a imagem que os moradores têm do próprio bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 59 61,5% | 10 10,4% | 15 15,6% | 4 4,2% | 3 3,1% | 5 5,2% | 96 100% |
| | Prazeres | 52 54,7% | 12 12,6% | 24 25,3% | 2 2,1% | 1 1,1% | 4 4,2% | 95 100% |
| | Guararapes | 35 36,8% | 6 6,3% | 16 16,8% | 8 8,4% | 10 10,5% | 20 21,1% | 95 100% |
| | Cajueiro Seco | 41 42,7% | 7 7,3% | 19 19,8% | 5 5,2% | 2 2,1% | 22 22,9% | 96 100% |
| | Total | 187 49,0% | 35 9,2% | 74 19,4% | 19 5,0% | 16 4,2% | 51 13,4% | 382 100% |

Tabela 35. Cruzamento Bairro pesquisado por Imagem que os não-moradores têm do próprio bairro. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre a imagem que os não-moradores têm do bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 32 40,0% | 9 11,3% | 23 28,8% | 2 2,5% | 4 5,0% | 10 12,5% | 80 100% |
| | Prazeres | 36 43,9% | 13 15,9% | 26 31,7% | 3 3,7% | 2 2,4% | 2 2,4% | 82 100% |
| | Guararapes | 24 27,9% | 8 9,3% | 29 33,7% | 4 4,7% | 5 5,8% | 16 18,6% | 86 100% |
| | Cajueiro Seco | 18 24,0% | 16 21,3% | 24 32,0% | 3 4,0% | 1 1,3% | 13 17,3% | 75 100% |
| | Total | 110 34,1% | 46 14,2% | 102 31,6% | 12 3,7% | 12 3,7% | 41 12,7% | 323 100% |

Tabela 36. Cruzamento Bairro pesquisado por Notícias sobre o bairro. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre as notícias sobre o bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 37 45,1% | 7 8,5% | 29 35,4% | 2 2,4% | 2 2,4% | 5 6,1% | 82 100% |
| | Prazeres | 39 42,4% | 15 16,3% | 28 30,4% | 4 4,3% | 2 2,2% | 4 4,3% | 92 100% |
| | Guararapes | 25 28,1% | 12 13,5% | 37 41,6% | 2 2,2% | 5 5,6% | 8 9,0% | 89 100% |
| | Cajueiro Seco | 27 32,5% | 16 19,3% | 35 42,2% | 1 1,2% | 1 1,2% | 3 3,6% | 83 100% |
| | Total | 128 37,0% | 50 14,5% | 129 37,3% | 9 2,6% | 10 2,9% | 20 5,8% | 346 100% |

Tabela 37. Cruzamento Bairro pesquisado por Uso das praças e parques pelos moradores do bairro.
Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre o uso das praças e parques pelos moradores do bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 23 28,0% | 10 12,2% | 43 52,4% | 2 2,4% | 2 2,4% | 2 2,4% | 82 100% |
| | Prazeres | 20 24,1% | 14 16,9% | 46 55,4% | 1 1,2% | 1 1,2% | 1 1,2% | 83 100% |
| | Guararapes | 8 8,2% | 18 18,6% | 68 70,1% | 0 0,0% | 3 3,1% | 0 0,0% | 97 100% |
| | Cajueiro Seco | 9 9,3% | 7 7,2% | 67 69,1% | 3 3,1% | 1 1,0% | 10 10,3% | 97 100% |
| Total | | 60 16,7% | 49 13,6% | 224 62,4% | 6 1,7% | 7 1,9% | 13 3,6% | 359 100% |

Tabela 38. Cruzamento Bairro pesquisado por Acesso às atividades culturais e de lazer no bairro.
Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre o acesso às atividades culturais e de lazer no bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 51 60,0% | 8 9,4% | 17 20,0% | 1 1,2% | 5 5,9% | 3 3,5% | 85 100% |
| | Prazeres | 28 35,0% | 8 10,0% | 34 42,5% | 2 2,5% | 2 2,5% | 6 7,5% | 80 100% |
| | Guararapes | 6 6,3% | 12 12,5% | 71 74,0% | 1 1,0% | 3 3,1% | 3 3,1% | 96 100% |
| | Cajueiro Seco | 5 5,4% | 8 8,6% | 63 67,7% | 5 5,4% | 1 1,1% | 11 11,8% | 93 100% |
| Total | | 90 25,4% | 36 10,2% | 185 52,3% | 9 2,5% | 11 3,1% | 23 6,5% | 354 100% |

Tabela 39. Cruzamento Bairro pesquisado por Andar pelas ruas do bairro à noite. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre andar pelas ruas do bairro à noite?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 24 25,8% | 23 24,7% | 37 39,8% | 2 2,2% | 4 4,3% | 3 3,2% | 93 100% |
| | Prazeres | 19 20,7% | 26 28,3% | 39 42,4% | 0 0,0% | 5 5,4% | 3 3,3% | 92 100% |
| | Guararapes | 11 11,5% | 24 25,0% | 41 42,7% | 0 0,0% | 6 6,3% | 14 14,6% | 96 100% |
| | Cajueiro Seco | 14 14,4% | 22 22,7% | 34 35,1% | 0 0,0% | 4 4,1% | 23 23,7% | 97 100% |
| Total | | 68 18,0% | 95 25,1% | 151 39,9% | 2 0,5% | 19 5,0% | 43 11,4% | 378 100% |

Tabela 40. Cruzamento Bairro pesquisado por Acesso a cursos e formações no bairro. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre o acesso a cursos e formações no bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 43 53,1% | 7 8,6% | 23 28,4% | 3 3,7% | 0 0,0% | 5 6,2% | 81 100% |
| | Prazeres | 48 57,1% | 6 7,1% | 24 28,6% | 1 1,2% | 0 0,0% | 5 6,0% | 84 100% |
| | Guararapes | 17 19,5% | 4 4,6% | 53 60,9% | 6 6,9% | 2 2,3% | 5 5,7% | 87 100% |
| | Cajueiro Seco | 25 28,4% | 4 4,5% | 45 51,1% | 4 4,5% | 0 0,0% | 10 11,4% | 88 100% |
| | Total | 133 39,1% | 21 6,2% | 145 42,6% | 14 4,1% | 2 0,6% | 25 7,4% | 340 100% |

Tabela 41. Cruzamento Bairro pesquisado por Oportunidades de trabalho e renda no bairro. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre as oportunidades de trabalho e renda no bairro?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 45 51,7% | 10 11,5% | 24 27,6% | 4 4,6% | 1 1,1% | 3 3,4% | 87 100% |
| | Prazeres | 49 55,1% | 5 5,6% | 28 31,5% | 1 1,1% | 3 3,4% | 3 3,4% | 89 100% |
| | Guararapes | 33 34,7% | 11 11,6% | 42 44,2% | 2 2,1% | 2 2,1% | 5 5,3% | 95 100% |
| | Cajueiro Seco | 20 22,0% | 18 19,8% | 48 52,7% | 2 2,2% | 0 0,0% | 3 3,3% | 91 100% |
| | Total | 147 40,6% | 44 12,2% | 142 39,2% | 9 2,5% | 6 1,7% | 14 3,9% | 362 100% |

Tabela 42. Cruzamento Bairro pesquisado por Opinião sobre a relação dos jovens com a Polícia Militar. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre a relação dos jovens com a Polícia Militar?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 13 18,3% | 16 22,5% | 36 50,7% | 2 2,8% | 1 1,4% | 3 4,2% | 71 100% |
| | Prazeres | 11 16,2% | 20 29,4% | 28 41,2% | 1 1,5% | 2 2,9% | 6 8,8% | 68 100% |
| | Guararapes | 11 13,8% | 14 17,5% | 41 51,3% | 0 0,0% | 3 3,8% | 11 13,8% | 80 100% |
| | Cajueiro Seco | 6 8,2% | 23 31,5% | 29 39,7% | 0 0,0% | 1 1,4% | 14 19,2% | 73 100% |
| | Total | 41 14,0% | 73 25,0% | 134 45,9% | 3 1,0% | 7 2,4% | 34 11,6% | 292 100% |

Tabela 43. Cruzamento Bairro pesquisado por Opinião sobre a relação dos jovens com a Guarda Municipal. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre a relação dos jovens com a Guarda Municipal?

| | | Era ruim e melhorou | Era ruim e piorou | Era ruim e continua igual | Era boa e melhorou | Era boa e piorou | Era boa e continua igual | Total |
|--------|---------------|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 9 14,1% | 17 26,6% | 30 46,9% | 2 3,1% | 1 1,6% | 5 7,8% | 64 100% |
| | Prazeres | 14 24,1% | 9 15,5% | 26 44,8% | 1 1,7% | 2 3,4% | 6 10,3% | 58 100% |
| | Guararapes | 8 16,0% | 10 20,0% | 24 48,0% | 0 0,0% | 1 2,0% | 7 14,0% | 50 100% |
| | Cajueiro Seco | 2 8,7% | 4 17,4% | 6 26,1% | 0 0,0% | 1 4,3% | 10 43,5% | 23 100% |
| Total | | 33 16,9% | 40 20,5% | 86 44,1% | 3 1,5% | 5 2,6% | 28 14,4% | 195 100% |

Tabela 44. Cruzamento Bairro pesquisado por Número de brigas entre os jovens no bairro. Comparando com o que era antes, qual sua opinião sobre o número de brigas entre os jovens no bairro?

| | | Aumentou muito | Aumentou um pouco | Não mudou | Diminuiu um pouco | Diminuiu muito | Total |
|--------|---------------|----------------|-------------------|-------------|-------------------|----------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 45 50,0% | 9 10,0% | 19 21,1% | 9 10,0% | 8 8,9% | 90 100% |
| | Prazeres | 56 63,6% | 7 8,0% | 12 13,6% | 13 14,8% | 0 0,0% | 88 100% |
| | Guararapes | 50 56,2% | 10 11,2% | 12 13,5% | 9 10,1% | 8 9,0% | 89 100% |
| | Cajueiro Seco | 46 51,1% | 5 5,6% | 23 25,6% | 7 7,8% | 9 10,0% | 90 100% |
| Total | | 197 55,2% | 31 8,7% | 66 18,5% | 38 10,6% | 25 7,0% | 357 100% |

Tabela 45. Cruzamento Bairro pesquisado por Número de assaltos no bairro. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre o número de assaltos no bairro?

| | | Aumentou muito | Aumentou um pouco | Não mudou | Diminuiu um pouco | Diminuiu muito | Total |
|--------|---------------|----------------|-------------------|-------------|-------------------|----------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 44 44,0% | 14 12,0% | 14 14,0% | 21 21,0% | 7 7,0% | 100 100% |
| | Prazeres | 58 59,2% | 11 11,2% | 14 14,3% | 15 15,3% | 0 0,0% | 98 100% |
| | Guararapes | 68 68,7% | 10 10,1% | 6 6,1% | 10 10,1% | 5 5,1% | 99 100% |
| | Cajueiro Seco | 49 50,0% | 16 16,3% | 21 21,4% | 5 5,1% | 7 7,1% | 98 100% |
| Total | | 219 55,4% | 51 12,9% | 55 13,9% | 51 12,9% | 19 4,8% | 395 100% |

Tabela 46. Cruzamento Bairro pesquisado por Número de assassinatos no bairro. Comparando com o que era antes de 2009, qual a sua opinião sobre o número de assassinatos no bairro?

| | | Aumentou muito | Aumentou um pouco | Não mudou | Diminuiu um pouco | Diminuiu muito | Total |
|--------|-----------------|----------------|-------------------|-------------|-------------------|----------------|-------------|
| Bairro | Piedade | 39 42,4% | 8 8,7% | 14 15,2% | 25 27,2% | 6 6,5% | 92 100% |
| | Prazeres | 55 57,9% | 7 7,4% | 10 10,5% | 16 16,8% | 7 7,4% | 95 100% |
| | Guara- rapes | 47 49,0% | 7 7,3% | 15 15,6% | 15 15,6% | 12 12,5% | 96 100% |
| | Cajueiro | 35 | 5 | 20 | 12 | 21 | 93 |
| | Seco | 37,6% | 5,4% | 21,5% | 12,9% | 22,6% | 100% |
| Total | | 176 46,8% | 27 7,2% | 59 15,7% | 68 18,1 | 46 12,2% | 376 100% |

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES

O conjunto de dados acima apresentados permite identificar um conjunto de elementos importantes para a avaliação e o aperfeiçoamento das políticas municipais de segurança pública. Os dados são muito ricos, e não se pretende aqui esgotar todas as possibilidades de análise e interpretação dos mesmos, especialmente no plano das possíveis comparações. No entanto, pretendemos a seguir arrolar as principais conclusões obtidas, bem como indicar possíveis critérios para a qualificação da gestão pública da segurança no âmbito municipal.

As entrevistas realizadas com os gestores em Jaboatão dos Guararapes evidenciaram que o município ainda não encontrou espaços ou mecanismos atrativos à participação popular para consolidação de uma política de segurança cidadã. No entanto, percebe-se, que a política de segurança do município consegue agregar ao seu debate e a sua efetivação, outros atores sociais, vinculados às agências de segurança pública e justiça criminal. São eles o Ministério Público, o Governo do Estado e as polícias locais.

A Guarda Civil Municipal ainda não construiu uma identidade própria, o que acaba por proporcionar a adoção de uma postura muito próxima da atuação da Polícia Militar, passando a figurar no imaginário popular, e até certo ponto, do próprio efetivo, como uma polícia local.

Dentre os obstáculos para a institucionalização das políticas, ações e projetos de segurança pelo município, aparece como principal empecilho a impossibilidade de execução do convênio vinculado ao PRONASCI, em virtude de denúncia e investigação em andamento desvio de verba ocorrido na gestão anterior à atual, que resultou em inquérito da Polícia Federal e suspendeu o andamento do programa no município. foram desenvolvidos projetos semelhantes, seguindo os princípios do PRONASCI, mas com recurso local, do município.

Segundo os gestores, as reuniões do GGI-M deram frutos muito importantes, para o desenvolvimento de programas e projetos no âmbito municipal de enfrentamento, principalmente, da criminalidade violenta, como o Programa de Proteção a Ameaçados

de Morte e o Programa de Enfrentamento às Drogas, reforçando a importância deste órgão para a elaboração e implementação de políticas integradas com os diversos órgãos ligados à segurança pública.

Quanto a articulação entre as políticas municipais de segurança pública e as políticas estaduais de segurança pública, todos os entrevistados relatam uma boa integração com o Governo estadual e uma atuação transversalizada das políticas de segurança pública. O Pacto pela Vida foi o principal norteador do projeto de segurança cidadã e das políticas de segurança pública no município de Jaboatão dos Guararapes, suprimindo, pelo menos em termos de elaboração programática e captação de recursos, a dificuldade de implementação do convênio com o PRONASCI.

Já em Canoas, a parceria com o Governo Federal através do PRONASCI foi essencial para a implementação das políticas de segurança no município. Assim, os responsáveis pelo processo buscaram realizar uma intervenção municipal qualificada, a qual procurou ultrapassar a lógica tradicional de utilização de dinâmicas policiais para a prevenção de violências, e qualificação das ações repressivas, no sentido de colaborar com as ações realizadas pelas instituições policiais, através da busca por eficiência na investigação criminal e de estratégias mais precisas para a estruturação de uma lógica de policiamento ostensivo.

A estruturação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania deu-se a partir de três programas estratégicos somados a uma unidade de gestão (a qual veio transformar-se, posteriormente, no PROCON), as quais foram pensadas de acordo com as previsões do PRONASCI e da Política Nacional de Segurança Pública. Os programas estratégicos estavam voltados para 1) construir um planejamento de policiamento comunitário a partir da Guarda Municipal e da sua integração com outras agências, chamado Guarda Comunitária; 2) trabalhar com as novas tecnologias de prevenção e monitoramento, chamado Canoas Mais Segura e 3) viabilizar a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social, através da implementação do Território da Paz. Estes três programas foram vinculados ao PROCON (Programa de Defesa dos Consumidores), o qual, de acordo com o secretário, equivaleria a uma dimensão de acesso à justiça, complementada pelo programa Justiça Comunitária, o qual busca a mediação de conflitos de proximidade, antes que os mesmos sejam judicializados.

Além das iniciativas municipais acima citadas, foi criado no município de Canoas o Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M), o qual teve como prerrogativa a viabilização da discussão de demandas e sugestões, vindas da sociedade civil, executivo municipal e órgãos tradicionalmente vinculados à segurança pública, para a elaboração de ações de prevenção e redução de violências.

Foi a partir de 2010, a partir do convênio com o PRONASCI, que passaram a ser realizados investimentos do município em tecnologias de prevenção da criminalidade e monitoramento dos locais apontados como mais vulneráveis. Foram instalados alarmes em próprios públicos, câmeras de videomonitoramento e GPS's nas viaturas utilizadas pela Guarda Municipal. O bairro Guajuviras, denominado "Território da Paz", também foi beneficiado por um conjunto de outras políticas públicas: recuperação de cerca de 300 pontos de iluminação pública, pavimentação de ruas, revitalização de espaços públicos

degradados, construção de escolas, reformas em postos de saúde, locação de UPAS, reforço do policiamento ostensivo e ações com a polícia civil, regulação dos espaços com comércios locais.

No entanto, com o término dos recursos federais destinados aos programas implementados pelo PRONASCI, a decisão tomada pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania foi a de manter as ações, porém reestruturando seu funcionamento e “enxugando” as equipes profissionais. Não há garantias de que os projetos terão condições de continuar sem o apoio do Governo Federal. Para o secretário, o maior desafio encontrado em sua gestão tem sido o de transformar os projetos propiciados pelo PRONASCI em políticas públicas de fato, no sentido de impedir que possíveis descontinuidades das gestões públicas afetem todo o trabalho construído.

A partir da realização dos grupos focais, foi possível identificar a percepção de diferentes grupos de cidadãos sobre as políticas de segurança em ambos os municípios. No caso de Jabotão dos Guararapes, os participantes da dinâmica de grupo focal consideram que a sensação de segurança sentida pelos mesmos é ocasionada pela existência de mecanismos informais, e não pela ação dos órgãos estatais. Neste sentido, os participantes informaram que, no geral, sentem-se atualmente mais inseguros do que se sentiam há quatro anos.

Em Canoas, nota-se um aumento da sensação de segurança de todos os participantes, que dizem perceber uma diminuição dos homicídios no bairro, bem como de brigas entre jovens e dos assaltos depois da implementação do Território de Paz Guajuviras. Tanto as mulheres quanto os homens, jovens e adultos, acreditam que o bairro está mais seguro há dois anos, em média, mas muitas vezes, afirmaram que o “rótulo” Território de Paz só foi compreendido depois de as violências terem diminuído no bairro. Pode-se afirmar que, para muitos dos participantes dos projetos sociais implementados através do PRONASCI, o maior mérito da criação do Território de Paz está no fato de o mesmo ter melhorado a imagem “externa do bairro”, o que possibilitou abrir crédito em lojas e conseguir (ter mais possibilidade) de empregos, visto que as pessoas passaram a perceber que no Guajuviras não é “só bandidos” e “mortes”.

De acordo com os participantes da dinâmica, as soluções para enfrentamento e diminuição das violências no bairro estariam centradas em ações voltadas para: construção de mais áreas de lazer, mais possibilidades de entretenimento, a legalização da maconha e a retirada de circulação da cocaína e do crack, além da mudança dos policiais militares no bairro (sugerindo os policiais mais novos em idade e em tempo de serviço).

Por fim, os (as) entrevistados (as) dos grupos focais, participantes e não-participantes dos projetos sociais, mencionam que para a solução das violências é fundamental que se (re)crie uma identidade dos jovens com o bairro e entre eles, visto que, pelo fato de não participarem dos processos de ocupação, há uma falta de conexão e vínculo entre as pessoas e delas com o bairro. Seria necessário, portanto, “mais lojas, mais festas, cinema e mais praças” que trouxessem os jovens do Guajuviras para o próprio bairro. E que isso, somado às poucas oportunidades de emprego, é, para os(as) entrevistados (as), um dos motivos do ingresso do jovem, primeiramente como usuário

de drogas e depois, participando do pequeno varejo das drogas.

Por fim, os dados quantitativos produzidos a partir da aplicação de questionários nos dois municípios permitem identificar de forma mais ampla um conjunto de percepções sociais a respeito das políticas públicas de segurança e da própria sensação de segurança nos locais pesquisados.

Em Jaboatão dos Guararapes, 37,8% dos respondentes foram vítimas e/ou têm parentes que foram vítimas de furto ou roubo, contra 62,3% que não foram vitimadas nem têm parentes que foram vítimas dos crimes em questão. Já em Canoas, 24% dos respondentes foram vítimas e/ou têm parentes tiveram algum bem furtado ou roubado, contra 76% que não o foram.

Quanto a ter sido vítima de violência ou grave ameaça, o percentual de “vitimizadas” em Jaboatão foi de 13,3% dos respondentes que afirmaram terem sido vítimas e/ou terem parentes que foram vítimas de violência ou grave ameaça, contra 86,8% que não foram vitimadas nem têm parentes que foram vítimas dos crimes em tela. Em Canoas, o percentual de “vitimizadas” é ligeiramente menor: 10,2% dos respondentes foram vítimas e/ou têm parentes que foram vítimas de violência ou grave ameaça, contra 89,8% que não o foram.

A média das notas atribuídas à situação de segurança no município de Jaboatão dos Guararapes, em uma escala de 0 a 5, foi de 1,44. A média das notas atribuídas à situação da segurança no município de Canoas ficou em uma posição intermediária, sendo 2,78.

Em Jaboatão, 50% dos respondentes que residem e/ou trabalham nos bairros de Prazeres e Guararapes atribuíram nota zero para a situação de segurança no bairro, ou seja, sentem-se totalmente inseguros. Já em Piedade e em Cajueiro Seco, esse percentual cai para 38% e 36% respectivamente, corroborando nossa hipótese de que os respondentes que residem e/ou trabalham nestes bairros sentem-se um pouco menos inseguros do que os que residem e/ou trabalham em Prazeres ou Guararapes.

Em Canoas, foram reconhecidas melhoras nos serviços de iluminação pública e de esporte e lazer dos quatro bairros pesquisados. A avaliação de que o serviço “era ruim e melhorou” esteve presente em 55% das respostas sobre a iluminação pública e em 46,5% das respostas sobre serviços de esporte e lazer. Se considerarmos aqueles que já avaliavam esses serviços como bons há dois anos atrás e reconhecem que continuam bons, a avaliação positiva desses serviços sobe para 71% e 58,8%, respectivamente.

Em Jaboatão dos Guararapes, a percepção da população no que diz respeito às polícias Militar, Civil e à Guarda Municipal é bastante semelhante: a maioria acha que a sua atuação era ruim e continua igual, com um percentual de 47,2%, 47,6% e 46,9%, respectivamente.

Em Canoas, o policiamento realizado nos bairros ainda é considerado ruim para 50,3% dos entrevistados (somando-se as opções “era ruim e piorou”, “era ruim e continua igual” e “era bom e piorou”). No entanto, para 37,6% dos entrevistados esse serviço melhorou nos últimos dois anos (somando-se as opções “era ruim e melhorou”

e “era bom e melhorou”). A atuação das agências de segurança que atuam no município não foi bem avaliada pelos entrevistados. A opção “era ruim e continua igual” foi a mais escolhida para a Brigada Militar (32,8%) e para a Polícia Civil (36,3%). No entanto, uma expressiva melhora foi percebida para a Brigada Militar e para a Guarda Municipal, já que a opção “era ruim e melhorou” foi apontada por 31,5% e 34,3% dos respondentes, respectivamente.

No que tange à sensação de segurança, quando questionados sobre a questão da segurança em Jaboatão dos Guararapes nos últimos anos, 42,9% dos respondentes afirmaram não se sentiram nem mais nem menos seguros do que há três anos, ou seja, não vislumbraram mudanças em relação a sua sensação de segurança no município (considerando a passagem temporal de três anos). Por outro lado, 39,6% afirmaram que atualmente sentem-se menos seguros do que há três anos, e 17,5% afirmaram que atualmente sentem-se mais seguros do que há três anos.

Em Canoas, 51,3% dos respondentes afirmaram que não se sentem “nem mais nem menos seguros” do que há dois anos, ou seja, não vislumbraram mudanças em relação a sua sensação de segurança no município (considerando a passagem temporal desses dois anos). Por outro lado, 23% afirmaram que atualmente sentem-se menos seguros e 25,3% afirmaram que atualmente sentem-se mais seguros do que há dois anos. Analisando as respostas por bairro, verifica-se que a maior proporção daqueles que atualmente sentem-se mais seguros está no bairro Guajuviras (44%), ou seja, foi nesse bairro em que houve maior impacto na sensação de segurança em Canoas nos últimos dois anos. Para os respondentes que acreditam que a criminalidade está menor do que há dois anos, os principais motivos apresentados são: investimentos em tecnologias de videomonitoramento e audiomonitoramento (detector de disparos de armas de fogo) em vias públicas (21,7%), maior policiamento (20,4%) e redução no número de homicídios (6,4%)

Em Jaboatão dos Guararapes, apenas 11% afirmaram conhecer algum projeto social da prefeitura, contra 89% que não conhecia.

Em Canoas, onde há um maior conhecimento por parte da população sobre os projetos desenvolvidos pelo município na área da segurança, o projeto “Canoas + Segura” foi o que demonstrou ser o mais conhecido, uma vez que 62,5% dos entrevistados relataram saber da existência deste projeto. Dentre as ações no âmbito do projeto, as mais conhecidas pelos entrevistados são o videomonitoramento (74,3%) e o audiomonitoramento (59,8%)

De tudo o que foi apresentado, pode-se concluir que a redução das taxas de violência e a melhoria da sensação de segurança da população não estão diretamente relacionadas, mas a obtenção de resultados efetivos em ambas as frentes depende de esforços que permitam articular a captação de recursos federais e estaduais, a ação integrada das diversas agências vinculadas ao sistema de segurança pública e justiça criminal (GGIs), a participação comunitária na gestão da segurança, a qualificação e reciclagem das guardas municipais, atuando de forma combinada com as polícias e articulada com as novas tecnologias de controle por vídeo e audio-monitoramento. Além de constituir equipes e implementar políticas que não constavam do rol de atribuições dos

municípios, o desafio dos gestores municipais da segurança passa ainda pela capacidade de institucionalizar programas de rotinas, consolidando políticas públicas que possam se constituir em referência para as populações que por meio delas podem ter acesso à segurança como um direito. Não é tarefa fácil, mas os exemplos aqui apresentados, seus impasses e desafios, podem servir como referência e motivar a consolidação das boas práticas identificadas.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. O Gerenciamento Público da Violência Urbana: a justiça em ação. In PINHEIRO et al., São Paulo Sem Medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

_____. Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea. In MICELI (org.), O Que Ler na Ciência Social Brasileira. São Paulo: ANPOCS/Sumaré/CAPES, 2002, p. 267/309.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A Municipalização da Segurança Pública: Bases Teóricas e Experiências de Implementação no RS. BPA/PUCRS. Projeto aprovado pelo CNPq. Abril de 2006.

AZEVEDO, Rodrigo G; FAGUNDES, Andréia. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. Revista de Estudos Criminais, n. 26, Porto Alegre, 2007.

BRASIL, Ministério da Justiça. Convênio de Cooperação Federativa que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério da Justiça, e o estado do Rio Grande do Sul, visando promover a institucionalização do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

BRASIL, Ministério da Justiça. Convênio de Cooperação Federativa que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério da Justiça, e o estado de Pernambuco, visando promover a institucionalização do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

BRASIL, Ministério da Justiça. Projeto de Lei. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º. do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã e dá outras providências.

BRASIL, República Federativa. Lei n. 11530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências.

BRASIL, República Federativa. Presidência da República. Casa Civil. Medida provisória n.

384, de 20 de agosto de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Justiça. Convênio de Cooperação Federativa. Convênio de Cooperação Cooperativa que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério da Justiça, e o município de Canoas – RS, visando promover a institucionalização do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DIAS NETO, Theodomiro. Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção. São Paulo: RT, 2005.

GARLAND, David. The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press, 2001.

GAVIRIA M., Margarita Rosa. Controle social expresso em representações sociais de violência, insegurança e medo. Sociologias, Porto Alegre, n. 20, dez. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222008000200005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 01 ago. 2011.

KAHN,Túlio; ZANETIC, André. O papel dos Municípios na Segurança Pública. Disponível na Internet. www.ssp.sp.gov.br. 29 out. 2005.

KANT DE LIMA, Roberto, MISSE, Michel e MIRANDA, Ana Paula. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. BIB, Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2000, p. 45/124.

MINAYO, Maria Cecília. O Conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (org.). Textos em representações sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Acesso à Justiça por Sistemas Alternativos de Administração de Conflitos. Brasília: MJ, 2005.

PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. Tempo soc., São Paulo, v. 21, n. 2, 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702009000200010&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 01 ago. 2011.

PORTO, Maria Stela Grossi. Crenças, valores e representações sociais da violência. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200010&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 01 ago. 2011.

Soares, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da Violência: Avanços e Desafios na Ordem do Dia. In BEATO FILHO et al. *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002, p. 41/56.

ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In SCHWARCZ (org.), *História da Vida Privada no Brasil vol. 4*, São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 245/315.

_____. Violência: questão social ou institucional? In Nilson Vieira OLIVEIRA (org.), *Insegurança Pública – reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

_____. *Integração Perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.



**Secretaria Nacional de
Segurança Pública**

**Ministério
da Justiça**

