

COLEÇÃO POLÍCIA AMANHÃ
TEXTOS FUNDAMENTAIS DE POLÍCIA

**O futuro de uma ilusão:
o sonho de uma nova polícia**

Textos de
Carlos Magno Nazareth Cerqueira



Freitas Bastos Editora
2001

Coleção
AVATARIA

Direção
Carlos Magno Nazzari de Carvalho (in memoriam)

FUNDAÇÃO FORD

© 2001 Instituto Ciências e Desenvolvimento
Av. Berta Mahr 716 3º andar
Bela Vista 53022-222 São Paulo (11) 5112-5405
10031-050 Rio de Janeiro RJ
ccf.fio@openlink.com.br

Projeto gráfico

Luiz Fernando Bernardi

Diagramação

Lida Nascimento

Revisão

Sylvia Mouraodin

Distribuição

Livros e Faltas Faltas Editores S.A.
Av. Landras 331 Botucatu-SP
21.047-400 Rio de Janeiro RJ
telefone: (21) 572 3322
falecom@openlink.com.br

Quem é Carlos Magno Nazzari?
O livro de uma vida e parte de uma nova história.
Carlos Magno Nazzari, jornalista, foi de 1980 a
1989, 23 e 24, Chefe de Planejamento, tendo
administrado as publicações:

REVISTA 660-02004

1. Faltas e Faltas, 1980 e 1981

000-535-20801



Este livro encerra prematuramente a Coleção Polícia Amanhã. Prevista para 12 números, a série teve de ser abreviada com a morte de seu idealizador e responsável, o coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, assassinado no dia 14 de setembro de 1999.

A interrupção abrupta do projeto nos levou a transformar este volume numa dupla homenagem: na primeira parte, textos e poemas dão conta de sua incansável luta contra a discriminação, pelos direitos humanos e por uma polícia democrática. Na segunda, alguns de seus principais artigos, aqui republicados, permitem reconstituir essa trajetória e consolidam, assim agruados, o pensamento desse intelectual raro que ousou sonhar e não mediu esforços para realizar esse sonho.

Sumário

Parte I

Recordações - Nilo Batista	9
O sonho do capitão - Sylvia Mezzochi	11
Crônica de uma (insperada) entrevista derradeira - Marcelle Santana	17
Única bala - Oscar Luiz Moret	21
Magno herói - Gisálio Cerqueira Filho	23
Entrevista a Rebecca Reichman	25

Parte II

Textos de Carlos Magno Nazareth Cerqueira	
Idéias sobre a violência urbana	33
Remilitarização da segurança pública - a Operação Rio	45
Políticas de segurança pública para um Estado de direito democrático chamado Brasil	69
O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia	91
A polícia comunitária - uma nova visão de política de segurança pública	119
A criminalidade da polícia	137
Outros aspectos da criminalidade da polícia	149
As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola	185
A polícia e os direitos humanos: estratégias de ação	195
Ensaio sobre um projeto de avaliação do sistema de justiça criminal	211

Recordações

Nilo Bastos

Eu me recordo dele, com a farda branca – o 5º uniforme, gale – sendo empossado por Leonel Bizziola no cargo de Secretário de Estado da Polícia Militar. Estávamos em março de 1983, e o compromisso de desmilitarização da segurança pública, no contexto – longe de estar encerrado, em minha opinião – da redemocratização do país levava o Governador à criativa solução de fracionar a Secretaria de Segurança Pública, até então obrigatoriamente ocupada por oficiais generais do Exército. Foi a primeira vez que o VI, e dê-me profundamento o olhar desconfiado que lancei sobre aquele Coronel PM negro, alto, impecavelmente elegante e discreto, de palavras enxutas e mansas.

O olhar desconfiado, hoje o sei, não era apenas fruto da compreensão do sangüinário papel histórico das corporações policiais nos conflitos sociais brasileiros, agravada pelos condicionamentos de sua atuação durante a ditadura; participava dele um preconceito de classes, ligado à extração social popular dos quadros policiais, que ainda hoje permeia muitas interpretações formuladas por gente de academia e do foro. Livrar-me-ia, felizmente, de tal preconceito pouco tempo mais tarde; mas naquela ocasião aquele era o único olhar que conseguia lançar sobre um policial. Se um ofício me dissesse, naquele dia, que eu teria

algo a aprender com o novo Comandante-Geral da PMERJ, eu sorriria da piada: se o ofício crescesse que eu ria admitiria-o como a um mestre e querê-lo como a um irmão, galgalaria do deboche.

Agora, que já chorei por sua morte, e devo registrar nessas linhas amargas minha admiração e meu afeto, nosso primeiro encontro sinaliza para os riscos cruéis do preconceito, que a negritude consciente e vivida de Cerqueira experimentou tantas vezes, inclusive dentro da instituição da qual seña o mais refinado e completo chefe, cabendo recordar que, a despeito de sua colocação em primeiro lugar no curso de formação de oficiais, viu-se aliado do prêmio habitual de uma viagem aos Estados Unidos por ser negro.

No olho do ciclone da transição democrática, tocou a Cerqueira a delicada função de implementar, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sob a orientação de Bizziola a desmilitarização do setor de segurança pública. Isto significava o exercício de tarefas tão dispares quanto reduzir drasticamente a interferência da até então todo-poderosa Insperoria Geral das Polícias Militares, ou quanto comunicar a um general de quatro estrelas que a passeata por ele proibida tra realizá-la, já que autorizada pelo governador. Muitos episódios des-

sa natureza foram narrados por ele próprio em saborosos artigos que se incluem nesta coletânea.

Por outro lado, sua reflexão sobre o serviço policial, respaldada por permanente leitura e atualizadas informações, conduziu-o a imprimir um conjunto importante de inovações, que do nível da formação policial – por exemplo, com a publicação interna Cadernos da Polícia, que alcançou mais de vinte subscrições númeiros, ou mesmo de diversos livros – ao nível da prática – por exemplo a pioneira experiência de policiamento comunitário, ainda em 1983, o inédito diálogo do Grupamento Especial de Policiamento dos Estádios com as torcidas organizadas; a nunca anteriormente formulada entre nós preocupação com o estresse policial; etc – irrigaram um fecundo campo de discussão novo, abriram os portais da instituição a um intercâmbio com a universidade antes impensável, e formaram uma geração de oficiais que podia escaradamente viver os impasses históricos de sua própria corporação.

Não sou a pessoa indicada, ou pelo menos não o sou ainda, para uma listagem exaustiva das iniciativas que marcaram o inquestionável pioneirismo de Cerqueira no inconclusivo processo de transformação das instituições policiais. Coração de ferro as razões políticas que impediram o reconhecimento em vida desse pioneirismo, e simplesmente recuso-me a participar de homenagens tardias com as quais seus inúmeros plagiatos busquem eventualmente purgar sentimentos de culpa ou externar um apêgo oportunisticamente covino. Tampouco é meu desejo deter-me sobre a bela obra interrompida, de cuja densidade a coleção Polícia Armarhã – Textos Fundamentais de

Polícia presta suficiente testemunho.

Eu prefiro recordar o companheiro quando nas vésperas ensarquentadas de Vigário Geral, perplexo e aturdo com a brutal implançabilidade de nossos adversários, carinhando sua estupeção entre os corpos das vítimas sacrificiais não só da vingança pelo encontro de contas de véspera, mas também ou principalmente da irrfração que produziu nas oligarquias cariocas e em seus esbirros a consideração de que o barraco de faxala também é o asilo inviolável ao qual se refere a Constituição.

Com a publicação deste sexto volume, encerra-se prematuramente a coleção Polícia Armarhã. Ao mesmo tempo, o Instituto Carioca de Criminologia se retira da linha de investigação que tem por objeto as instituições policiais. Dedeiquei a essa linha, em minha vida, muito mais tempo do que aquela que, no conjunto das preocupações de um jurista, lhe toca, e a razão disso, ao lado da convocação irrecusável da única liderança política brasileira que verdadeiramente me seduz, estava nas graças espirituais e no companheirismo de Cerqueira.

É minha convicção que, a cada dia que se passar, a dívida que todos temos para com ele será reconhecida e proclamada; seus livros e seus artigos hão de inspirar mudanças e favorecer compreensões; sua memória será honrada. Entre as páginas deste livro, fiquem registradas a admiração que sempre nutrirei por um mestre que me ensinou tanto, e o afeto – irremediavelmente saudoso – pelo irmão negro que perdi. Aquela oração, que não foi à posse do maior de todos os policiais brasileiros, estava certa.

O sonho do capitão

Sylvia Moretzsohn

“Parece um macaquinho”. O menino putava, brincando diante do retrato do Duque de Caxias, quando a professora faz a observação. Ele não gostou, não gostava de ser chamado de macaco, aquela referência tão comum e pejorativa que os negros sofriam na época. E a partir daí tomou-se o aluno mais comportado, com medo até de falar para não ser notado e ouvir algum comentário desagradável.

Carlos Magno Nazareth Cerqueira lembria desse episódio como a primeira sensação de desconforto que a condição de negro lhe causou. Não que a professora tivesse intenção de humilhar: ao contrário, ele, como tantos colegas, gostavam muito de Maria Adelaide, tanto que iam visitá-la no dia do aniversário dela, 17 de agosto. E ela mesma também gostava muito do menino, logo no início das aulas deu-lhe uma medalha, que era para ele completar o primário ali: “criança que fica corriço tem de estudar, não repete ano”. Não falou aquela coisa de macaquinho por mal, mas a marca ficou.

Essa marca, o pai, Antonio Lourenço Cerqueira, conhecia bem. Bataio, veio para o Rio atrás de parentes, depois de servir o Exército em São Paulo. Sentou praça na PM mas não demorou muito deu baixa e passou a trabalhar como condutor de bonde. Vivia modestamente com a mulher, Maria Madalena, em Olaria, e sempre alertava os filhos para o peso do preconceito, as dificuldades que teriam por serem negros e a necessidade de se empenharem ao máximo para sobreviver numa sociedade branca. Descobria-se em esforços para

dar-lhes instrução, mas não tinha dinheiro para luxos como sapatos ou brinquedos, de modo que as crianças andavam de tamanco, não saíam a passar aos domingos, no Natal não ganhavam presente. Era muito pragmático, cortava imediatamente os sonhos que considerava impossíveis. Dizia ao menino, “Forças Armadas não pode, Colégio Militar não pode, não aceitam negros”.

Carlos sempre foi muito inventivo e estudioso. Aprendeu a ler e escrever com a mãe, em casa, e ao entrar para a escola foi logo para o segundo ano. Gostava de jogar basquete e bôlão, torcia pelo Botafogo, mas dedicava a maior parte do tempo à leitura. Não queria saber de farra, custou muito para começar a namorar: a irmã, Lourdes, conta que as amigas não a deixavam em paz, pedindo para serem apresentadas a ele, e ele sempre com os livros. Tanto que se casou tarde, com mais de 30 anos.

A definição profissional também não foi rápida, nem a polícia era uma vocação visível. Pelo contrário: inicialmente, Carlos desejou ser padre, porque não gostava de violência e achava que, na igreja, ninguém poderia cobrar dele atitudes agressivas ou competitivas. Mas a barreira do preconceito racial cortou essa carreira. Também se imaginou psiquiatra, mas para isso teria de fazer medicina, e o que menos suportava na vida era o ambiente do hospital, o cheiro de defuntuo e de sangue.

A entrada para a PM, de fato, deveu-se a um encontro casual do pai com um capitão

que ele conheceu em seus breves anos na corporação. Ao comentar as dificuldades em pagar a escola dos filhos, ouviu a sugestão de que encomendasse o rapaz à PM. Já, segundo o oficial, não haveria discriminação.

Não era verdade, como se comproraria pouco depois, mas as dificuldades para ingressar na PM tiveram outro motivo: o condicionamento físico. Carlos era um rapaz franzino, vivia quebrando os braços (aqueles gravetos, dizia o médico que cuidava dele) por qualquer tombo, não suportaria o trabalho pesado na corporação. Foi aprovado no concurso para a Escola de Formação de Oficiais da Polícia Militar do (então) Distrito Federal em 1953, sob a condição de que ganhasse peso. Aí, começou a cuidar da ginástica, entrou para a ACM, ganhou 15 quilos em um ano, fez a prova física e passou. Então, fez uma jurar: seria um excelente oficial, jamais decepcionaria os que apostaram nele.

A face do preconceito, porém, se revelaria logo no segundo ano do curso, e lhe foi apontada por um tenente que o chamou para conversar: era uma distinção reservada ao primeiro colocado da turma a tarefa de levar o estande da escola, e alguns oficiais estavam se articulando para evitar que Carlos, excelente aluno, ficasse em primeiro. Simplesmente haviam decidido baixar as notas dele. O tenente reagiu, dizendo que nesse caso também baixaria a nota do aluno que seria beneficiado com a manobra. O próprio aluno, ao saber da história, recusou-se a disputar o primeiro lugar naquelas condições. Só assim Carlos pôde empunhar o estandarte e, na formatura, receber a espada das mãos do presidente da República.

Já formado, quis continuar estudando e tratou de estimular os colegas fazendo planos: dizia que na PM existiam dois grupos - a AMUJ, Associação dos Militares Universitários, e o Cosen, Circulo dos Oficiais Sermi-Analfabetos -, e que eles tinham de entrar para a AMU

Percebendo a falta de incentivo na corporação, resolveu buscar aperfeiçoamento fora da PM. Primeiro, formou-se em Filosofia pela antiga Universidade do Estado da Guanabara, atual Uerj. Depois, cursou Psicologia na Gema Filho, e prosseguiu com uma série de cursos de especialização.

Foi nesse ambiente de estudo que Carlos começou a namorar para casar. Adelaida, a primeira mulher, era sua colega na faculdade de Filosofia. Ficaram juntos por 10 anos e tiveram duas filhas, Eliete e Rosângela. Também conheceu Juçara, com quem viveu até o fim da vida, em circunstâncias semelhantes: ambos cursavam a pós-graduação em Psicologia do Trabalho na Fundação Getúlio Vargas. "Ele sentava lá na frente, eu sentava atrás. Mas no dia da primeira prova o pessoal da frente começou a querer cola e ele resolveu trocar de lugar pra poder fazer a prova em paz. Então passou a ver que eu era bagunceira mas também muito estudiosa. Mas ele era muito fechado e metódico. Eu perguntava: Carlos Magno, você não ri não? E ele: você é que é esquisita, fica aí falando comigo, eu nem te conheço... Mas aos poucos a gente começou a se relacionar bem, eu comecei a ter uma grande admiração por ele, e ele me disse que eu estava trazendo de volta o lado criança dele. Porque eu mostrava que era possível fazer as coisas seriamente, mas não pesadamente".

Os dois logo ficaram juntos. Carlos ganhou mais duas meninas, Cíntia e Graça, dos dois casamentos anteriores de Juçara. Depois viram Camila e o caçula, Carlinhos.

Juçara acompanhou a fase de maior prestígio do agora coronel Cerqueira: os períodos em que comandou a Polícia Militar, nos dois governos de Leonel Brizola (1963-67 e 1991-94). E foi logo no começo da primeira administração que aconteceu uma história reveladora: o coronel recebeu a visita de um representante

da Volkswagen que, a certa altura, comentou que ele deveria trocar de carro, porque um comandante da PM não poderia ficar andando de Brasília. "Eu, que não tinha experiência nenhuma dessas coisas, fiquei logo animada e disse: ah, se pode trocar de carro, então eu quero um Voyage Branco. O Voyage era o Vectra de hoje. Aí o Carlos disse: mulher, você não vê? Não vê que é assim que começa? Que isso é uma porta aberta pra corrupção? Eu, claro, logo pedi desculpas, não imaginava essas consequências".

A reatidão era um traço distintivo de caráter. "O maior defeito do meu irmão era ser honesto, isso incomodava muita gente. Tom corneis que não suportam ele", diz Lourdes, pedagoga com enorme experiência na PM.

Incomodava também o temperamento, desde os tempos de aspirante. O próprio Cerqueira recordava que os soldados não gostavam de sair com ele, por causa da sua resistência ao uso da violência. "Nunca tive vontade de bater em ninguém, só me lembro que briguei uma vez, dei um soco na cara de um rapaz, e aquilo me deixou mal durante vários dias. Senão covardia? Covardia era bater num sujeito indefeso, dentro do quartel. Nunca tive medo de impor minhas convicções a quem eu comandava. Também nunca tive medo de tomar decisões, fui preso várias vezes por me revoltar contra certas situações".

Era um misto de seriedade e firmeza cuja maior demonstração talvez tenha sido o episódio da reunião no Comando Militar do Leste, num momento tenso da vida política brasileira: a preparação do comício das "Diretas Já". O general comandante abre a reunião com a Constituição Federal nas mãos dizendo que ela proibia a realização de passeatas: só o comício seria possível. Cerqueira pede a palavra e informa que está ali como representante do governador Brizola, que decidira que haveria passeata e comício e estava tomando provi-

dências para que as polícias estaduais garantissem a ordem e a proteção dos manifestantes. O silêncio que se fez em seguida expressava a intensidade daquele ato de coragem do governador e de seu comandante: parecia uma insubordinação aquela ousadia de fazer cumprir a lei durante a ditadura.

Foi também com essa firmeza e essa seriedade que Cerqueira procurou conduzir o que certa vez, ainda quando capitão, batizou, evocando Freud, de "futuro de uma lússia", o estabelecimento de princípios para uma nova polícia, educada para o tempo da democracia. Sua preocupação com a formação se expressa na própria carreira (foi diretor de ensino da PM/ERJ) e no incentivo à pesquisa e à publicação de coletâneas de textos sobre a atividade policial: os Cadernos de Política, com 23 volumes; a Biblioteca da PM/ERJ (editando livros como *A Polícia da cidade do Rio de Janeiro*, de Roberto Kam de Lima, e *Deito e insegurança do cidadão*, de Luis Salas e José Maria Ricoli); a seção "Polícia" da revista *Discursos Sediciosos - crime, direito e sociedade* do Instituto Carioca de Criminologia, e esta Coleção Política Amanha, que ora se encerra, além das inúmeras conferências pelo Brasil afora. "Ele tinha essa ansia de produzir", atesta o coronel Sérgio Antunes, seu colega de corporação por 25 anos. "Foi o primeiro comandante de polícia brasileiro a se filiar à Associação Internacional de Chefes de Polícia, justamente com esse objetivo de se atualizar sobre as técnicas mais modernas na área. Era um homem profundamente voltado para a valorização do policial e tinha uma enorme preocupação em registrar e difundir ideias. Hoje não há um único curso de polícia neste país que não discuta alguma obra dele, ou que ele tenha trazido lá de fora". Antunes ressaltava ainda que muitas das ideias de Cerqueira permeiam projetos recentes do governo estadual e federal, apesar de advogados políticos de Brizola: programas de ação

preventiva contra as drogas, policiamento de estádios, preocupação com o estresse policial e até mesmo o nunca muito bem entendido conceito de polícia comunitária.

Fica o grande trauma das tragédias da Cardealina e Vigário Geral, que Cerqueira relata em vários textos: "Fica também a mágoa da falta de reconhecimento, que ele jamais expressava em público, e raramente confessava na intimidade. Não por uma questão de vaidade, que isso ele não tinha. Mas por uma questão de justiça. Jucara conta da decepção que ele teve com os antropólogos Rubem César Fernandes, presidente do Viva Rio, e Luiz Eduardo Soares, que mais tarde seria subsecretário de Segurança Pública e coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do estado do Rio: nenhum dos dois jamais mencionou o nome de Cerqueira nos projetos que defendiam. Por um breve momento a voz fica embargada, mas logo retoma firme: "A falta de reconhecimento, sim, foi uma coisa que... mas eu procurava amenizar isso com o Carlos dizendo que ele era muito superior a essas pessoas. Até os que se esconderam à sombra dele e que hoje aparecem às custas dele. Até essas pessoas sabem o valor dele."

Nos últimos tempos, Cerqueira vinha fazendo o que mais gostava, lia, pesquisava, escrevia, dava palestras, programava cursos, participava de seminários. Num deles, em 1988, "Conversas sobre arte e criminalidade", sobre trabalho de Maurício Dias e Walter Riedweg com prisioneiros em Atiana durante os Jogos Olímpicos de 1986, escreveu um texto que terminava com um poema. Assim:

Recolhi do texto de Maurício Dias (intertagando o silêncio - um projeto de arte interativa com prisioneiros) as seguintes informações sobre as prisões nos EUA:

- Já existem atualmente mais negros nas prisões do que nas universida-

des americanas. Hoje em dia, em cada quatro homens negros antes de completar 21 anos, um é assassinado ou condenado criminoso...

- Negros são bons para correr... correr da polícia ou para ganhar medalha de ouro nas competições... não raro se ouvem nos EUA esta piadinha imbecil...

- 75% da população criminal dos EUA é afro-americana e também 75% dos atletas que conquistaram medalhas em Atlanta (1996) são negros. A realidade acaba confirmando a piada imbecil....

Olhando a minha realidade recolho as seguintes informações:

- Sou um negro que não foi preso, não foi assassinado e não correu da polícia;
- Sou um negro que correu para a polícia.

Dessas duas realidades recolho as seguintes lembranças:

1. Lembrança de um ingênuo policial:

Era um jovem tenente da PM e entrava em uma delegacia policial quando percebi que despertei o interesse de um jovem preso negro. Vi quando ele chamou outros presos mostrando-me e dizendo-lhes que eu era oficial. Dirigi-me a ele: "de um lado um negro que correu para a polícia e do outro um negro que cumpria o destino, ingenuamente ainda não queria acreditar neste destino), tentei mostrar ao jovem negro preso que eu vencera porque lutara.

2. Lembrança de um amargurado negro policial

Recolho do meu passado algumas lembranças de discriminação que arraquei algum dia nesses versos

Que coisa!
Descobri que sou negro

e nunca falei em versos do ser negro
Nunca cansei a sua dor
de ser quase-gente
de ser diferente
e quase sempre
humilhado por sua cor
Ser negro é ser pobre
é ser besta
é ser vilão
é ser burro
é estar na servidão
é não ser gente
é ser diferente
Que coisa!

Que coisa! Não com da polícia nem ganhei medalha de ouro como corredor, mas com para a polícia... não fui assassinado nem fui criminoso...
Que coisa! Não vou interrogar o silêncio.

Naquela manhã de domingo, 12 de setembro de 1999, um dia depois de completar 62 anos, Cerqueira passeava com a mãe pelo calçadão do Leme, perto do prédio onde morava.

lava. Sentou-se com ela num banco e suspirou: "Mau Deus! Por quê isso?". Dona Madalena estranhou: "Isso o que?". "Eu sempre trabalhei na polícia com amor, só não fiz pela PM o que não devia ser feito, e agora vou pagar com a vida a minha honestidade". A mãe não entendeu, ele ganhou escutou, depois os dois subiram, já estava na hora do almoço.

Mas tarde, deixara Jucara intrigada ao lembrar do velho sorriso do capitão: "Mulher, já sei onde vou aplicar essa nova polícia". Onde? "Num plano superior". Dias antes, fizera comentário semelhante ao encontrar-se com as filhas Eliete e Rosângela.

Dois dias depois, ao chegar ao edifício Magnus, onde encontraria o amigo Nilo Bastista para jogar basquete, Cerqueira seria assassinado.

A voz de viúva volta a se embargar: "Nós somos kerdicistas, então procuramos valorizar a nossa convivência e a nossa continuidade, aquela parte da criação que diz: *só o que nos separa é a vêu materã!*..."

Carlos Magno Nazareth Cerqueira nasceu no Rio de Janeiro em 11 de setembro de 1937, filho de Antônio Lourenço Cerqueira e Maria Madalena Nazareth Cerqueira. Em março de 1953 ingressou como cadete na Escola de Formação de Oficiais da PM/DI. Tornou-se aspirante em dezembro de 1955 e seguiu carreira até chegar a coronel em agosto de 1981. Foi chefe da 3ª Seção do Estado Maior da PM/ERJ, diretor de ensino, ajudante geral, comandante do 4º BPM (São Cristóvão) e do 19º BPM (Copacabana), subchefe e posteriormente chefe do Estado-Maior da PM/ERJ, na passagem do governo Ciasias Farias para Leonel Brizola (o então comandante passou-lhe o cargo porque não queria participar de cerimônia de posse do novo governador). Nos dois mandatos de Brizola (1983-1987 e 1991-1994), foi secretário de Estado da Polícia Militar e comandante geral, exercendo posteriormente o cargo de assessor especial do gabinete do prefeito do Rio de Janeiro.

fez vários cursos de especialização e aperfeiçoamento na polícia, além de tornar-se em Filosofia e Psicologia. Participou de inúmeros seminários no Brasil e no exterior, tendo viajado aos Estados Unidos, Canadá, Suíça, Itália, Portugal, Israel e Colômbia, para palestras e visitas às polícias locais, buscando informações e fazendo acordos de cooperação. Dedicado à formação do policial, incentivou a realização de cursos e a produção editorial específica para a área.

Era vice-presidente do Instituto Carioca de Criminologia e coordenador da Coleção Polícia Amanhã quando foi assassinado, em 14 de setembro de 1999, aos 62 anos. O motivo do crime não foi esclarecido.

Éran las cinco en punto de la tarde.

Não: era um pouco mais cedo. Quatro e dez, quem sabe. De repente, a surpresa, o disparo fatal.

¡Éran las cinco en todos los relojes!

O corpo estendido no hall de entrada. A cabeça numa poça de sangue.

A morte incorporada, inexplicável, brutal.

¡Que no quiero verla!

Trajeiro suspenso no centro de cidade. Vida interrompida sem aviso prévio. Tantos projetos a meio caminho.

Ya se acabó. ¿Qué pasa? Contemplad su figura.

homem suave a apostar na justiça?
comandante sereno num meio tão rudo?
coronel desarmado diante do ódio?
alvo tão frágil de um delirante algoz?

Ya se acabó.

Não. Nunca se acaba.
Aqui seguimos.
Mas não entendemos.
Morrer assim,
violentamente assim?

¡Ay qué terribles cinco de la tarde!

16

Crônica de uma (inesperada) entrevista derradeira

Marcelle Santana

Fim de tarde na sexta-feira de céu chumbo. Quase dois metros de altura, costas largas, cabelos brancos, a figura imponente surpreende pela humildade do gesto: o longo braço estendido puxa a porta do elevador enquanto se desveta no rosto negro um sorriso discreto. O franzir das sobrancelhas grisalhas reitera a atitude simpática de um homem grande demais para tanta gentileza. Deixo o elevador com um certo alívio e alguma pressa. A previsão do tempo anunciara chuvas no final da tarde.

Pouco mais de quarenta minutos de conversa tinham sido suficientes. Um tema aparentemente árido (e, à primeira vista, desinteressante) como a produção de estatísticas sobre a criminalidade rendera quase dez páginas de anotações, algo definitivamente além das minhas expectativas. Como não bastasse ter se mostrado tão solícito, o entrevistado se colocara à disposição para o esclarecimento futuro de eventuais dúvidas.

A entrevista havia sido marcada na véspera, por telefone. A voz firme detalhava, do outro lado da linha, dia 10 de setembro, três e meia da tarde, 3º andar do edi-

fício Magnus, número 216 da Avenida Beira Mar. Sabia muito pouco sobre o coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, comandante da Polícia Militar no primeiro governo de Leonel Brizola (1982-1986) e titular da hoje extinta Secretaria da PM no segundo (1990-1994). Conhecia-o dos *flashs* de telejornais. Guardava a imagem de um homem sobretudo austero.

Chego ao local vinte minutos após o combinado. Na avenida, um segurança de um prédio vizinho (que mais tarde saberei tratar-se das Termas Aeroporol) me conduzira até a entrada do edifício. Identificação na portaria, espera pelo elevador, a garganta seca: poucos minutos depois estava no escritório do advogado Nilo Batista, ex-secretário de Justiça e de Polícia, ex-governador. No mesmo conjunto de salas funciona o Instituto Carioca de Criminologia, organização não-governamental dedicada ao estudo da violência e à elaboração de textos referentes à ação da polícia.

Dirijo-me à recepção. A moça de cabelos tingidos atrás do balcão observa no monitor preto-e-branco o vácuo de pessoas no elevador enquanto fala ao telefone. A percepção de que há câmeras inco-

17

moda. A recepcionista me conduz à antecâmara, onde um rapaz que parece ser secretário do coronel pede que eu aguardo por um instante. O jovem se detém à porta do gabinete, pede licença e anuncia, em tom respeitoso: "Coronel, há uma moça aqui querendo falar com o senhor". Por um instante penso ser inacreditável a idéia de uma estudante de jornalismo entrevistar alguém cuja presença justifique tal reverência.

Entro na sala e o que vejo é um menino de pouco menos de dez anos sentado à mesa. Atrás do garoto, a janela revela o céu cinzento que embala o céu do Centro do Rio. Passado um segundo de estranhamento, levanto os olhos para cumprimentar o homem alto que vem em minha direção e, num movimento rápido, me oferece a cadeira. Abro a bolsa, pego a caneta e o bloco de anotações. Parece que o menino, em silêncio, observa meus movimentos. Corpo franzino, olhos amarelados, o garoto tira de algum lugar um *walkman* e põe os fones de ouvido.

O escritório é pequeno, bastante simples. Duas mesas, dois armários, muitos papéis. À minha esquerda, uma fotografia onde o coronel aparece fardado, em uma cerimônia, ao lado de Leonel Brizola. O homem de aspecto sereno sentado à mesa ao lado do menino em quase nada lembra aquele do retrato. A presença do menino me intriga. O garoto cantarola, distraído, a olhar a vista da janela.

Começo a entrevistar. Cerqueira responde calmamente às perguntas. Fala pouco, e no pouco que fala deixa transparecer a preocupação em ser o mais conciso e didático possível. Apressa-se em buscar no

armário um projeto do falecido sociólogo Antônio Paixão, que havia estudado, cerca de dez anos atrás, a homogeneização de critérios de produção das estatísticas criminais, partindo de uma experiência em Minas Gerais. De acordo com o coronel, haveria, em última análise, dois problemas que complicariam a produção de estatísticas criminais: as diferentes tipificações sofridas pelos crimes de acordo com as esferas que os analisam (no caso, as polícias militar e civil e o Judiciário) e a tendência da polícia em divulgar apenas o que lhe interessa. Por esse motivo, Cerqueira diria ser contra a proposta de gratificação de delegacias em função do desempenho satisfatório de seus policiais, algo recentemente sugerido pelo governador Anthony Garotinho.

Algumas questões parecem incomodá-lo especialmente. A primeira, quanto às críticas sofridas pelos governos em função de falhas no sistema de segurança. Ao comentar a importância da divulgação dos números da criminalidade pelo governo do Estado, Cerqueira mostra-se indignado com o que denomina "uso político das estatísticas". O coronel cita uma frase do atual governador do Rio, dessa vez concordando com ele: "Hoje, infelizmente, se faz política com a segurança pública e não política de segurança pública".

A segunda questão que o incomoda se refere à criminalidade nos quadros da polícia pública, algo que considera um problema gravíssimo. O coronel mostrou-se indignado com a truculência de policiais deslucada em matéria publicada, não faz muito tempo, pela revista *Véiz*.

Ao comentar a política de segurança do

atual governo, crítica o presidente do Viva Rio, Rubem César Fernandes. Com certo desconforto no tom da voz, o coronel lembra que o sociólogo havia defendido a intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro durante a segunda administração de Brizola. "A situação agora é igual ao que era antes e, no entanto, ele pede calma, pede pra gente esperar. Obviamente ele diz isso agora porque está lá no governo". Estranhamente, porém, não há rancor nas palavras: é mesmo uma certa calma que permeia a fala do coronel. Por duas ou três vezes ele se levanta e abre as gavetas da mesa como se procurasse algo importante em meio aos papéis. O menino continuava cantarolando, alheio aos movimentos daquele corpo que eu não entendia caber na sala tão pequena.

"Meu filho, que horas mesmo você tem que estar lá?" A pergunta em tom tão ter-no me desconcertara. Pode soar estúpido, mas não havia cogitado a possibilidade de o garoto ser filho do coronel. Neto, talvez; era grande a distância entre a seriedade de Cerqueira e a inquietação do moleque. A resposta do filho, o coronel me diz que dispõe de apenas mais alguns minutos. Gentil, se apressa em indicar no-

mes de possíveis da entrevistados, os quais, em suas palavras, teriam muito mais a dizer do que ele.

Podia sentir no ar o cheiro de chuva. Os primeiros respingos botavam na janela. Anotei as indicações e despedi-me do coronel, que me conduziu à recepção. Aparente do botão do elevador, ele disse, deixando transparecer num sorriso o orgulho: "Você faz Comunicação na UFRJ? Então você vai conhecer minha filha Rosângela. Ela vai estudar cinema lá, pediu transferência. Vai começar agora. É o que ela sempre quis fazer".

Voltei para casa. Quatro dias depois, no saguão do mesmo prédio em que me atendera, o coronel seria assassinado. Poucas vezes na vida levei um susto tão grande. Na manhã de quarta-feira, ao ler nos jornais a cobertura do crime, não pude deixar de prestar atenção ao depoimento de Rubem César: "que as idéias de Cerqueira não morram com ele". Torçamos para que a coerência também não.

Publicado em *Alô*, jornal laboratório do curso de Comunicação Social da UFF, ano II, nº 5, setembro de 1999.

Única Bala

Oscar Luis More: Hernandez

Ahí está la bala,
la única bala que derribo tu cuerpo
acribilló tu cara
que fragmentó, cual una bomba,
nuestros corazones
Y lasteró visceralmente nuestras almas

Esa bala que inmaculó tu historia
que enmudeció el silencio
Y ensordeció lágrimas y penas
rabia y odio,
mutiló y apenas mutiló los Derechos Humanos
recuerdas Coronel?
aquellos derechos que tanto defendiste,
Y fue sólo una bala

Mas esa bala,
ese única bala
no consiguió apagar tu digna negritud,
tus grados de Coronel,
tu excelencia académica

No logró esa bala desalmada
separarte de tus armas: tu actitud militante,
tus libros, los amigos, el niño pobre y tu pueblo negro:
con ellos siempre fuiste invencible

No pudo ese proyectil paranoico
sacarte de la favela
quebrar tu bola de basket,
enlutar tu bandera
ni impedir que la prensa, otrora bala,
te instituyese Coronel de la Paz

Hace apenas unos días
partista a cumplir otra misión,
é infeliz y desgarradora
aquella bala continua ahí, alojada en tu frente
como estrella que nos ilumina el camino
y guía nuestros pasos

Usted compañero,
ayúdenos desde su lugar
dános toda la fuerza del mundo
para continuar su obra,
nosotros desde aquí,
llenos de orgullo y sufrimiento
horror y consternación,
de angustia y saudade del pedazo de cuerpo
que nos arrancaron,
en cada escuela o facultad
en el ejército o la policía,
desde el Instituto o la Academia
le decimos,
a sus órdenes, Coronel.

Septiembre 21, 1999.

*Publicado em *Discursos Sediciosos - crime, direito e sociedade*, n.º 7.8, 1.º e 2.º semestres de 2000, Rio de Janeiro, Freitas Bastos/Instituto Carneiro de Criminologia.

22

Magno herói

Gisállo Cerqueira Filho

Para Carlos Magno Nazaréh Cerqueira

In memoriam

Um tiro assassino no olho direito
selou o destino do herói.

A bala transpassou o cérebro,
alojou-se rubra-enegrecida
na parede branco-lamaculada
do saguão do edifício Magnus.

Olho que via além
tal como escudo de Atena
onde jaz a cabeça aterrorizante da Medusa
espelho da verdade para combater os adversários
ao petrificá-los de horror
diante de sua própria imagem

Magno herói, à sombra
de Perséu, Hércules, Aquiles, Ulisses, Menelau.

*Publicado originalmente em *Cronos* [poemas], Gisállo Cerqueira Filho, Rio de Janeiro, Editora Sette Letras, 2000.

23

Um treinamento para a liberdade

Entrevista a Rebecca Reichman

Substituir o uso indiscriminado da força pela disposição para negociar, aceitar o conflito como parte necessária da vida em sociedade, romper com a tradição autoritária: tais eram as tarefas necessárias para forjar um novo policial foi a principal preocupação do coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira à frente da PM do Rio de Janeiro. Trabalhava-se de apresentar a soldados e oficiais outras formas de ver a realidade, abrir o diálogo, ouvir suas dúvidas e questionamentos: em suma, treiná-los para o exercício da liberdade. Trabalho difícil, depois de tantos anos de formação robotizada. Trabalho essencial, porém, caso se deseje uma polícia democrática. Nesta entrevista a Rebecca Reichman, da Fundação Ford, realizada em 25 de novembro de 1992, Cerqueira fala desse investimento na formação do policial e das previsíveis resistências que encontrou, destacando o papel de uma administração democrática no combate a todas as formas de preconceito.

Como o sr. avalia a relação da polícia com a questão do preconceito, especialmente quanto a negros e mulheres?

Eu acho que a sociedade brasileira sempre acreditou que no Brasil não existe discrimina-

ção racial, que negros e brancos convivem harmoniosamente. Participei de outras administrações em que essa questão do negro e da mulher não era nem pensada. Quando se reclamava da violência contra negros e mulheres, as pessoas diziam que a polícia era violenta mesmo, não era pelo fato de ser negro ou mulher... Foi no primeiro governo Brito que os movimentos feministas conseguiram a criação da delegacia de mulheres aqui no Rio de Janeiro. Os movimentos negros também começaram a ser aceitos pela administração, particularmente na administração da polícia, para poderem reclamar contra a violência policial, principalmente no tocante àquela generalização que via o negro sempre como suspeito, o negro sempre escolhido para as revistas. Então, por um lado, foi fundamental a participação dos movimentos das mulheres e dos negros, mas também houve da parte do governo Brzola a disposição para o diálogo. Em outros governos, embora os movimentos estivessem organizados, eles não tinham aceitação nas instâncias administrativas. Na nossa administração há uma orientação para que esses movimentos sejam ouvidos e até que desenvolvam uma articulação maior com a área da segurança pública. Agora mesmo a gente viu essa discus-

são sobre o arrastão na zona sul, sobre os bailes funk, fizemos encontros com representantes de negros e funkzeiros para discutir os preconceitos que a polícia tem em relação a eles. Então eu acho que hoje há uma receptividade maior, uma abertura maior da autoridade pública para debater e enfrentar esses problemas.

Nós também fizemos um convênio com a Secretaria de Educação para a organização de palestras aqui na corporação, nas nossas escolas de formação de oficiais e de soldados, a Escola Superior de Polícia, e agora a gente está fazendo um convênio para incluir nos currículos os temas relativos à história do negro e da cultura negra, para combater os estereótipos e os preconceitos de que o negro é sempre o suspeito, o negro é bandido. Também em relação aos bailes funk, já por iniciativa do dr. Nílto Batista, ocorreram encontros e agora vamos fazer um seminário para debater a influência do funk, o que ele significa como expressão cultural, para esclarecer os policiais e ajudar a combater o preconceito.

Parce que houve iniciativa semelhante em relação à questão da violência doméstica, um grupo de militares deu um curso de capacitação para informar dados novos sobre esse problema.

É, a gente já fez alguns encontros para discutir a violência doméstica contra a mulher, mas hoje estamos preocupados também com a violência contra a criança, principalmente a partir dos contatos com a Abrapia, com o dr. Lauro Monteiro, que tem um belo trabalho nessa área. Ele esteve nos Estados Unidos e voltou impressionado ao ver a polícia americana trabalhando junto com aqueles movimentos todos de uma maneira integrada. Veio um grupo de americanos aqui para conhecer

como a gente estava tratando essa questão, depois um pessoal nosso foi aos Estados Unidos, foram policiais, juiz, promotor, e há uma programação para que policiais americanos venham aqui dar treinamento, isso é importante porque o nosso policial não está preparado para lidar com esse problema da violência doméstica. A gente já viveu situações interessantes, teve inclusive o caso de uma senhora que veio aqui me pedir uma ajuda, o filho dela era viciado em drogas e batia nela, então ela chegou a um ponto que ficou desesperada e veio aqui pedir que eu ligasse para a delegacia, para o filho dela ser preso. Eu sabia que ela não queria aquilo, o que ela queria era não apanhar mais do filho, e a gente ficou sem saber como fazer, quer dizer, eu liguei para o delegado lá para atender, mas a gente não sabia a quem recorrer, que entidade trabalhava essas questões. Nesses casos, normalmente as pessoas procuram a polícia, e eu acordei naquela ocasião para isso, quer dizer, quantos meses, quantas mulheres aí não estão sofrendo, apanhando dos filhos, sem saber o que fazer, e a gente também sem saber como lidar com isso.

Como a Delegacia da Mulher é vista, em geral, pela Polícia Militar?

Olha, isso não atinge muito a gente, a Delegacia da Mulher está lá na Polícia Civil, então não repercutiu muito na nossa organização, mas o que a gente percebe são comentários do tipo: se vai ter delegacia pra mulher, delegacia pra negro, daqui a pouco vai ter um monte de delegacias pra todas as minorias, pra todas as categorias, e com isso o trabalho policial se pulveriza. Elas vêm por esse ângulo também, à medida que se especializa muito a delegacia passa a pulverizar o trabalho e, conseqüentemente, os recursos. E

como há poucos recursos, eles muitas vezes não vêm com bons olhos essas iniciativas. Também há outro inconveniente de não se levar o problema para toda a massa de policiais: eles passam a entender que aquilo ali é das mulheres, as mulheres é que cuidam, como se não fosse uma questão que preocupasse todo o aparato policial. Ocorre e acontece quando a gente discute aqui a violência contra o menor, quer dizer, na medida em que a gente começa a criar grupos especiais, os outros policiais passam a achar que aquilo não é problema deles, é daquele grupo especial, e de repente aquele grupo especial passa a ser estigmatizado dentro da própria instituição, porque está se envolvendo com um problema que já é estigmatizado. A gente acha que essa questão deve ser de toda a instituição. Podem existir grupos especiais, mas eles devem ser um núcleo a partir do qual se desenvolva na instituição essa preocupação mais geral.

O sr. demonstra muita preocupação com a formação do policial. Poderia detalhar as linhas básicas que orientam esse processo de educação?

A visão que nós temos tentado passar para os companheiros com relação à questão da segurança pública é que a polícia sempre foi direcionada no sentido do combate ao criminoso, do combate ao bandido, numa concepção militarista da segurança pública, como se estivéssemos numa guerra. E isso levou a que se perdesse de vista a necessidade de lidar com os conflitos que estão na sociedade e que de certa forma repercutem na atuação da polícia. Como trabalhar com esses conflitos num enfoque que não seja o do emprego da força? Vou dar um exemplo, quando aconteceu o arrastão, as pessoas

queriam que a polícia fosse pra lá bater no subúrbano, participar da guerra, do confronto. A sociedade lá da zona sul se preparou para o confronto e a gente pensou, por que a gente não senta com o pessoal da zona norte e a liderança da zona sul e vamos conversar, vamos negociar? Esse tipo de negociação dos conflitos ainda não começou a ser percebido pela polícia como parte do seu trabalho. Eu já tenho visto textos da polícia americana que falam da administração do conflito, eles aprenderiam essa questão, aprenderiam que a polícia não convive só com o combate ao bandido. O caso do Maracanã, por exemplo: nós tivemos uma experiência e muitos cronistas diziam: ah, a polícia não quer bater, a polícia só tá passando a mão na cabeça... nós começamos a treinar os policiais, entramos em contato com o Núcleo de Estudos sobre Futebol da Uerj, que discute a influência do futebol na cultura brasileira e está começando a estudar a violência no futebol, e os professores vieram dar aulas para os nossos policiais, apresentando uma outra visão, que não é só aquela de ir lá com o cassete para bater quando ocorre uma briga. Aí nós começamos a conversar com as torcidas organizadas, a discutir o problema, encontrando outras formas de negociação do conflito que podem ser formas para prevenir, mudar a motivação do torcedor, porque muitas vezes o próprio grupo vai ao Maracanã para provocar a violência, forçar o confronto com a polícia. Eles querem o confronto, o confronto é um sucesso pra eles, então se a gente aceita esse jogo, longe de estar dissuadindo, a gente tá dando até estímulo, a gente usa essa expressão, porque está fazendo o que eles querem, eles vão lá pra brigar com a polícia. Então a gente tem de encontrar outras maneiras de trabalhar para evitar o confronto. E

esse modelo que eu tenho tentado passar aqui para os companheiros, ainda não é muito bem aceito, eles resistem muito, foram anos e anos de treinamento para o combate, isso não muda de uma hora para outra. Mas é preciso entender que a sociedade tem de aprender a conviver com os conflitos, e a polícia também tem de aprender a trabalhar num cenário diferente, a entender que sua função é também ser mediadora desses conflitos, pacificamente agora que a gente passou para uma democracia, mudou o modelo autoritário em que a polícia podia chegar e bater que ninguém reclamava. Agora as pessoas estão se organizando, estão reclamando, e a gente tem de entender o que isso significa. Acontece muito de o policial prender as pessoas por desacato simplesmente porque elas reclamam do policial, e a gente precisa saber discutir, negociar, precisa mudar de atitude.

Todos participam desse processo na corporação ou é um trabalho restrito aos oficiais?

Fu acho que cometi esse erro na gestão anterior, a gente investia muito nos oficiais e pouco nos soldados, na crença de que eles, como comandantes, sabiam conduzir os policiais, mas os policiais estão trabalhando sempre sozinhos, sem um oficial por perto. Hoje nós estamos trabalhando com eles também, estamos começando a levar para as escolas essa idéia de que o conflito não é algo negativo, faz parte da vida na sociedade, e por isso investimos na questão do relacionamento interpessoal. A gente está se preocupando muito com a formação dos soldados, procurando dar-lhes outro entendimento sobre a sociedade, outro entendimento sobre a função da polícia.

Por exemplo, nós mandamos oficiais e sol-

28

dados para participar de um encontro sobre polícia comunitária nos Estados Unidos. Antes a gente só mandava oficiais. Mandamos sargento, um aluno da escola, e oficiais. Estamos fazendo um trabalho de educação para a criança não usar drogas, os policiais de Los Angeles vieram aqui treinar nosso pessoal, então são oficiais e soldados, fizeram o curso juntos, e isso favorece a integração entre eles. Estamos investindo muito mais no homem da ponta, que tá lá na hora do conflito. O oficial não tá perto, o comandante não tá perto, e nada adianta eu ter essas idéias se o soldado não tem. Eu acho que, com isso, a gente vai contaminar a corporação como um todo. E não é só com seminários, não, a metodologia de ensino mudou, a gente não está mais naquele sistema em que o professor fala, o aluno escuta, o coronel falou e é aquilo mesmo, não, estamos discutindo com o soldado, fazendo dinâmica de grupo, mesa-redonda, estimulando o soldado a participar da discussão e dizer o que pensa. Assim a gente acha que vai melhorar, esses novos policiais já estão saindo com uma cabeça nova, com outro tipo de treinamento. Até questões tradicionais de disciplina a gente tem discutido, pelo fato de ser militar. Por exemplo, lá na escola de recruta e formação de soldado, os soldados sempre vão em forma para o rancho, pra tomar café, almoçar, então o comandante instituiu um dia que é o dia da liberdade, não tem nada de forma, o soldado sabe que tem de chegar às 7 horas, ele vai chegar às 7 horas. Então, pra começar, tem também um treinamento para a liberdade, como ele vai agir sozinho, depois de sair da escola. Porque a gente tem aquele treinamento do robô, do homem automatizado, e muitas vezes o homem faz aquilo mas não está aceitando, faz porque é obrigado a fazer. Então a gente está tentando agora trabalhar a disciplina do

ponto de vista mais positivo que negativo, quer dizer, menos punição e mais convencimento, para que o homem entenda e aceite o que está fazendo.

Essa é uma questão difícil de enfrentar, os recursos humanos não são necessariamente pessoas que vêm preparadas para aceitar essas visões...

É complicado, sim. Agora mesmo vamos treinar os tenentes e estamos organizando uma semana, são 40 tenentes por semana, o curso começou agora e eu recebi as primeiras informações do que eles falarão, disseram que não tem de mudar nada, tá tudo bom, sempre funcionou, por que agora o comandante quer mudar... quer dizer... e garotos novos, tenentes, oficiais, mas saíram com uma formação muito bitulada, muito equivocada, uma formação que valia para um regime autoritário mas não vale para um regime democrático. Se bem que, mesmo no regime autoritário, eu já questionava esse tipo de formação.

29

De modo que eu não posso garantir que os policiais já estejam imbuídos dessa nova orientação, que tenham internalizado isso. Mas a gente tem trabalhado muito na discussão, no debate, estimulando o policial a dizer o que pensa, o que aceita, o que não aceita. A gente criou aqui conselhos de ética, um dos objetivos era estabelecer vínculos com os grupos de defesa dos direitos humanos, com esses movimentos todos, mas isso ainda está caminhando devagar, há muitas reações. Mas houve um caso interessante, dois policiais civis que maltrataram um negro na delegacia tiveram como punição fazer um curso na Secretaria de Educação, fizeram o curso e mudaram, até o Nilo fala nisso com uma satisfação... nós fizemos a mesma coisa com um policial que maltratou um menino, nós pusemos ele na Fundação São Martinho, ele fez um curso, foi ver a realidade e hoje é outro, até trabalha na São Martinho, e o Nilo fez isso também com dois detetives, eles gostaram do trabalho e passaram a ver a coisa de outra maneira.

Textos de
Carlos Magno Nazareth Cerqueira

Idéias sobre a violência urbana*

Depor em uma Comissão Parlamentar de Inquérito, pode pressupor a idéia de uma investigação que busque indagar sobre algum crime, identificar o autor e lamentar uma possível vítima. Mas o caso presente não se enquadraria nesta hipótese. Por outro lado, discursar sobre a violência urbana é falar de uma criminalidade violenta, cujo consenso firmado recai sobre os crimes que causam danos à pessoa e à propriedade, tais como homicídio, tentativa de homicídio, lesões corporais, estupro, atentado violento ao pudor, roubo e furto.

Gostaria de fazer um outro relato, permeado por considerações gerais sobre o crime e a criminalidade, que trouxesse novas idéias para uma reflexão maior sobre a violência. Penso que é chegado o momento dessa grande reflexão. Essa reflexão, iniciei com a leitura de um livro de Jacques Lantier e o pensamento de Manuel López Rey. Ambos mostraram que o problema do crime não pode ser visto fora do enfoque político. É bom que se diga que o termo político não tem, no contexto dos dois autores, qualquer marca ideológica ou partidária.

Jacques Lantier, pseudônimo de um policial francês que se aventurou pelos cam-

pos da antropologia social, terminando por pertencer aos quadros da Sociedade de Antropologia de Paris, em seu livro *Le temps des policiers: 30 ans d'abus*, no capítulo 8, que trata da ordem ou liberdade, cuida do crime com o seguinte entendimento: "que é dramático verificar nos congressos de criminologia e nas assembleias onde se pretende reformar o direito, a justiça e a polícia, que, apesar de reunir pessoas brilhantes e especialistas, as temas tratados se prendem em debates secundários e sem importância maior para a verdadeira compreensão do problema". Diz mais, quer tratar de justiça, polícia e criminologia, esquecendo que estas questões estão envolvidas na ordem política, é somente perder tempo com raciocínios e palavras brilhantes e de efeito e ainda mais, enganar-se e enganar a opinião pública. *Les problèmes sont d'ordre politique et avant tout de moral et politique* ["Os problemas são de ordem política e, antes de mais nada, de moral e política"].

Eis a razão de começar, nesta CPL, invocando Jacques Lantier. Hoje estou convencido de que o problema da criminalidade não será resolvido em outra dimensão, se não esta já focalizada - *dimensão política*.

Vamos agora a Manuel López Rey, que,

em *Crime: um estudo analítico* (ed. Artenoval), traz uma nova concepção de criminologia. Doutor em Leis na Universidade de Madrid e pós-graduado em criminologia e assuntos correlatos na Alemanha, na Áustria e na França, pertenceu aos quadros da ONU de 1946 a 1965, na área específica de assuntos criminais. Eis como inicia o seu livro: "O que o crime perdeu em originalidade ganhou em extensão e gravidade... Sem procurar criar efeitos dramáticos, temos que admitir o fato de que, a despeito do progresso material e científico, ou que é assim considerado, o crime é um problema intratável, na maioria dos países desenvolvidos, e eventualmente o será nos outros países, sejam ou não desenvolvidos. Há para isso três motivos: o crime tornou-se um problema sociopolítico, a criminologia é, de um modo geral, resultado de uma promoção profissional, e o sistema de justiça criminal é inadequado para enfrentar o crime ou os criminosos".

É preciso pensar sobre isso, caso se pretenda realizar qualquer plano de contenção do crime. Certamente as causas, ou melhor, as origens da criminalidade violenta que hoje assusta a maioria das pessoas, podem melhor ser visualizadas dentro de referencial proposto pelos dois autores supracitados. Gostaria de desenvolver o tema apoiado, também, em dois autores nacionais, Augusto Thompson e Juarez C. Silva, ambos profissionais do direito, que perceberam o enfoque político do crime nas reflexões propostas em seus livros, respectivamente *Quem são os criminosos* e *A macrocriminalidade*.

O que significa dizer que o crime é um fenômeno sociopolítico? Vale dizer que o crime não é um fenômeno natural e que

não pode ser alcançado pela metodologia das ciências naturais. Isso é um golpe tremendo sobre a criminologia tradicional. Entendendo a definição legal de crime como convencional, isto é, artificial, produto social que se viabiliza através de processos políticos, penso estar explicada a sua natureza sociopolítica. Ainda o processo de contenção do crime também depende de toda uma estrutura política representada pelo Executivo, de um lado - polícia, Ministério Público e sistema penitenciário - e, por outro, pelo Judiciário - justiça criminal. Resumindo, o elenco de crimes é determinado, politicamente, através de ações dos poderes executivo e legislativo na formação das leis penais; a sua contenção é determinada também politicamente pelos órgãos encarregados da segurança pública - polícia, MP, sistema penitenciário e justiça. Esses órgãos é que vão determinar que crimes serão cotizados e que criminosos serão punidos. É, pois, um sistema sociopolítico rotulando crimes e criminosos. Daí Lantier afirmar que qualquer consideração sobre o crime que desconheça seu caráter político estará sujeita a equívocos e atarazará, sem dúvida, da solução do problema qualquer plano ou ação de contenção ao crime.

O segundo motivo alegado por López Rey é o da criminologia não ter respondido adequadamente ao problema da criminalidade e se tomado apenas uma disciplina de promoção profissional, mas de pouco valor ou utilidade prática. A criminologia tradicional, buscando, através de estudos dos criminosos presos, descobrir as causas da criminalidade, não percebeu que o crime, hoje, atingindo todas as classes sociais, torna inviável atingir tal desiderato, qual seja, a descoberta de suas causas. A

perspectiva socioeconômica ou mesmo psicossociológica para explicar o crime esbarra na sua concepção sociopolítica. Afirmar hoje que a pobreza ou distúrbios de comportamento sejam causas de crime é desconhecer que ricos e sadios cometem crimes. Ora, se todos os segmentos sociais, hoje, participam de alguma forma de atividade criminosa, fica difícil encontrar-se causas que expliquem tal atividade.

O terceiro aspecto apontado por López Rey - o do sistema de justiça criminal inadequado - é amplamente demonstrado no estudo de Juarez C. Silva sobre a macrocriminalidade. Nesse livro, o autor chama a atenção para uma forma de criminalidade sistêmica e organizada que vem atuando nas sociedades modernas: a macrocriminalidade, ou seja, a criminalidade realizada em moldes empresariais, que explora o crime à maneira de um empreendimento ilícito e que se superpõe à criminalidade tradicional (microcriminalidade), fenômeno isolado e episódico. Alinhava o autor uma série de idéias que justificam a ineficiência do mecanismo repressivo do crime e que penso poderiam ser analisadas, rapidamente:

1. Os códigos penal e de processo penal formulados para atenderem só a microcriminalidade;
2. A busca da verdade material, proposta do CPP, hoje é uma situação inatingível, face à complexidade, tempo e energia que a reconstrução dos fatos exige;
3. Falta de coordenação dos órgãos de repressão criminal e sua precariedade diante da evolução do crime em grande escala;
4. A prova criminal tornou-se mais difícil diante da sofisticação e organização do crime;

5. O crime organizado reage violentamente contra as testemunhas ou contra aqueles que podem oferecer provas contra ele - digo eu que conseguem também através da corrupção alcançar tal escopo;

6. A celeridade verdade formal dos autos, substituindo a verdade real dos fatos, expressa na crença de que "a verdade é só o que consta nos autos";

7. O sistema penitenciário sufocado pela massificação do crime, não conseguindo corresponder às suas finalidades;

8. O sistema penitenciário é usado pela macrocriminalidade para reciclagem de criminosos;

9. A polícia, dotada apenas de meios antiquados e de pessoal pouco especializado para se defrontar com a macrocriminalidade.

O dr. Juarez Silva deixa a descoberto a fragilidade do mecanismo repressor diante da macrocriminalidade, por que não dizer, também, diante da microcriminalidade.

Com isso desenvolvi rapidamente os três motivos aludidos alhures por López Rey para explicar as razões das dificuldades no tratamento adequado da criminalidade.

Agora, vejamos como coloco a minha perspectiva diante do quadro criminal. Em 1977, em *A PM e as tensões sociais*, monografia elaborada sem maiores pretensões, procurava mostrar o desenvolvimento do crime ainda sob o enfoque da patologia social. Entendendo que o funcionamento da sociedade depende de padrões de comportamento recíproco entre os indivíduos e/ou grupos de indivíduos, e que tais comportamentos delinham o papel social, acérbamos a idéia desenvolvida por alguns autores de ser a socie-

dade um sistema de papéis. Todo indivíduo tem uma série de papéis provenientes dos vários padrões de comportamento dos quais participa: tem ao mesmo tempo um papel geral que representa a soma total desses papéis e determina o que faz pela sociedade, e o que pode esperar dela.

Outro dado importante é o das expectativas que geram o desempenho de papéis: é o comportamento esperado pelos outros. A expectativa de papéis funciona também como um processo de controle social. Assim, a sociedade espera que o médico cure; que o professor ensine; que o policial proteja; que o padre pregue religião, e assim por diante. Todos nos desempenhamos papéis. O comportamento social é desempenho de papéis e é matéria-prima do arcabouço social.

O desempenho eficiente de papéis é o ideal da sociedade. Nos processos de desorganização social há um desvio nos padrões tradicionais de comportamento. Quando o desempenho de papéis se desvia das normas convencionais, quando não é o comportamento esperado, podemos falar em desempenho desviado ou patológico de papéis. Embora a idéia de patologia social não seja muito aceita por alguns autores, que se negam a aceitar o modelo médico para explicar fenômenos sociais, tomamos a idéia de patologia delituosa, embora esse referencial possa explicar uma área mais abrangente do campo social.

Essas alterações são normais e aceitáveis, fazendo parte do processo e do desenvolvimento social, quando em situação de mudanças sociais, nas quais os papéis são modificados, obedecendo ao princípio do interesse comum. O que nos interessa para

exame do quadro criminal são os desvios não institucionalizados, que, fugindo ao controle social, se põem a serviço de interesses particulares ou de grupos espaciais.

É comum hoje se verificar uma deterioração no comportamento social, principalmente da parte "sadia" da sociedade. Considerando a parte "não sadia" da sociedade composta pelos chamados "marginais" e estendendo-se-lhes a noção de papel e de expectativa de papel, pode-se observar algo bem interessante: não há nenhum sinal de deterioração - o desempenho do papel é eficiente. Como eficiente? É simples explicar: é verdadeiro que nós esperamos que um assaltante assalte; que um traficante de tóxicos venda seu produto, e assim por diante. Verifica-se que os marginais vêm desempenhando seus papéis com eficiência, o que assusta e o que nos chama à reflexão é que a parte "sadia" da sociedade não vem desempenhando os papéis com eficiência. E é esse desequilíbrio que penso ser a raiz dos grandes problemas da violência urbana. A sociedade não é mais vista como meio para o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas. Há uma detrasagem muito grande entre os interesses coletivos e individuais. Os interesses particulares dirigem os processos sociais. A dignidade humana não é mais prevalente e, no momento em que o homem se afasta do homem, avilta-se, envelhecendo seu meio natural que é a sociedade. Assim, concordamos com López Rey quando afirma ser condição necessária para o sucesso de qualquer ação de política criminal a proteção dos direitos humanos. Acredito que com a perspectiva sociológica, amparada na noção de papel social, não me afastarei muito das idéias de Jacques Lantier e López Rey. E como fica a questão da violência urbana? Suas causas? Como combatê-la?

Acredito que essas questões podem ser resolvidas à medida que formos avançando na divulgação das idéias dos autores citados. Elas lançam um jato de luz na escuridão do submundo do crime sustentado e amparado por uma sociedade totalmente criminógena. Quando falamos nos papéis sociais desviados na parte sadia da sociedade, estamos de acordo com López Rey, quando este afirma que "em conjunto, o crime desconhecido e o conhecido mas não relatado são mais extensos e graves do que o crime relatado". Isso significa dizer que as estatísticas criminais não expressam com fidelidade toda a realidade criminal, isto é, não são todos os criminosos que vão para cadeia ou são processados. No instante em que a extensão do crime mostra à sociedade que todos os grupos sociais delinquem, fica impossível explicá-lo por generalizações causais, isto é, encontrar uma causa que o explique ou, ainda, tentar resolvê-lo através de planejamentos socioeconômicos. Dizer que todos nós somos chinchos pode parecer um absurdo lógico, mas é um dado empírico fácil de ser verificado.

Para López Rey, para que possamos entender o crime, devemos encarar o crime como um conjunto das transformações sociais, da estrutura da população em geral, da estabilidade da organização política e dos valores político-sociais. Eis aí realizado o aspecto sociopolítico do crime, não só como acontecimento geral (criminalidade) mas também como acontecimento individual (crime epistófico).

Outra consideração importante apontada pelo autor diz respeito à relação de reciprocidade existente entre o indivíduo como autor e o sistema de ordem legítima sob o qual este vive e entre autor e vítima.

Quando se cuida do comportamento cri-

minoso, geralmente se descuida da primeira relação, não se levando em conta a proteção da ordem legítima - geralmente a relação autor e vítima, por ser mais dramática e de repercussão mais imediata, chama mais a atenção da opinião pública, deixando em segundo plano, às vezes, ações mais graves, cuja repercussão não chega a abalar a opinião pública. Exemplos clássicos podem ser relatados para esclarecer a idéia aqui esboçada: às vezes, a ação de um "viver" que arranca o cordão do pescoço de uma senhora em uma via pública causa mais repulsa e indignação do que um estouro de uma financeira. Embora esse crime possa ter atingido um maior número de pessoas, a relação autor e vítima fica diluída e, portanto, não causa repercussão maior.

Falando-se em ordem legítima, cabe, também, acompanhando o pensamento de López Rey, tecer algumas considerações importantíssimas para a compreensão do fenômeno da criminalidade.

Vamos falar de uma ordem social que se assenta no estabelecido pela sociedade como certo e errado, em uma ordem jurídica que, através de processos políticos, estabelece o legal e o ilegal, e em uma ordem pública como a expressão manifesta desta ordem jurídica e social. A ordem social e jurídica estaria no plano do *dever* - seria o ideal; a ordem pública, no plano do *ser*, do real. A ordem pública seria realizada através dos comportamentos sociais, orientados para as normas apontadas por aquelas ordens antes citadas. Aqui, entraria novamente com a noção do papel social, mostrando que o desempenho de papéis estabelecidos pela ordem social ou jurídica seria a construção da própria ordem pública.

O que legitima essa ordem? O que faz que as pessoas aceitem ou não essa ordem?

O que ela representa ou significa como ente social?

A legitimidade da ordem, segundo Weber, traz uma livre partilha de crenças comuns, de valores e regras, preservada por um sistema legal apoiado em uma autoridade legítima. A legitimidade da ordem não implica concordância total e universal. É bom que ela seja estabelecida e mantida democraticamente. Ai aparece, claramente, a noção de crime ligada à ordem legítima. Os conflitos entre os indivíduos e a ordem legítima devem ser es- perados, mas não podem ser tratados como situações anormais, psicopatológicas ou con- flitos culturais. "Só as perturbações graves e extremas chamadas crimes e por terem sido desaprovadas previamente por um acordo unânime merecerão uma sanção penal". Es- ses crimes devem ser poucos e comprova- dos, pois vão ser tratados de acordo com a desaprovacão social, que um tratamento pe- nal pressupõe.

É importante a colocação de López Rey, pois vem trazer um novo enfoque também à questão da pena. Diz ele ainda: "as motiva- ções pessoais, as condições e os objetivos do transgressor podem ser considerados mas não podem nunca ser fatores decisivos na determinação de como os transgressores devem ser tratados. O fator decisivo é o pro- pósito investido da ordem legítima, a prote- ção de um sistema fundamental de valores, a *ratio essendi* da justiça social".

A compreensão do crime enquadrada dentro do entendimento dessa ordem jurídi- co-social e calçada na noção de justiça soci- al deixam-nos à vontade para insistir na idéia do papel social como o fator decisivo para prevenção da criminalidade.

Mais adiante explicaremos nossa posição, depois de falarmos mais um pouco sobre a ordem e a justiça social. É certo que a socie- dade, quando se organiza e se estrutura poli- ticamente, exige de seus elementos - os ci- dadãos - deveres e atribuições e, por outro lado, devê-lhes direitos. Direitos e deveres, eis os ingredientes principais para a constru- ção da justiça social. Cabe ao Estado asse- gurar direitos e exigir deveres; há boa justiça social quando a distribuição daqueles dois bens é feita de maneira equitativa e ordena- da segundo os princípios enunciados pela ordem jurídica. Portanto, cada cidadão tem deveres e direitos e é o conjunto de deveres e direitos de cada um que determina o seu *status*, sendo o papel social nada mais do que a atualização histórica desses elemen- tos escritos na ordem jurídico-social.

Voltando ao aspecto da criminalidade, entendemos que parte dessa ordem jurídica é a enumeração e a definição dos delitos cri- minosos. O Código Penal pode, então, ser visualizado como um código de ética. O Có- digo Penal norteia os atributos ou deveres do cidadão - o seu papel no campo da ordem pública, ao estabelecer as normas de condu- ta não permitidas, estabelece também, por via de consequência, o que é lícito fazer. A divulgação da parte especial do Código Pe- nal é ponto importante em qualquer progra- ma preventivo da criminalidade.

Permito-me ainda, numa rápida digressão, salientar que, como crime, entende-se, no campo da filosofia penal, um comporta- mento cujo conteúdo fere, ao menos, o mínimo ético-reproável pela sociedade, retratado na acentuação da lei. Ora, se há uma tendência acuminada ao afrouxamento dos laços morais (e as novelas, filmes e programas humorísti-

cos de televisão nos demonstram isso diuti- namente), o sentimento de reprovação é mais atenuado e, consequentemente, fatos todos como inaceitáveis ontem caem na faixa da normalidade hoje. Tudo traz como conse- quência uma convivência, tolerância e parti- cipação nos papéis delituosos brandos, imperceptivelmente. Onde chegaremos?

Continuando a discorrer sobre as idéias desenvolvidas por López Rey, vamos, penso eu, estruturando nosso raciocínio em torno de posições concretas, para uma eficiente ação de prevenção da criminalidade.

A idéia da função penal como a facultade de aplicar uma sanção penal, como con- sequência de um juízo de reprovação jurí- dico-social a uma conduta previamente decla- rada delituosa, coloca a questão da pena sob a tutela da relação indivíduo-ordem jurídica e não indivíduo (autor do crime) e vítima, des- locando o estudo da criminologia da figura do transgressor para a figura do delito. A san- ção penal emerge como uma valoração ou uma avaliação de uma determinada condu- ta. Aqui, a idéia de justiça social aparece, também, quando, através da reprovação da conduta ou da sua avaliação, se procura pro- teger direitos e exigir deveres.

Retomando a crítica da criminologia feita por López Rey, vamos encontrar o caminho aberto para a colocação correta e precisa da questão da prevenção da criminalidade. A criminologia, apoiada em um modelo médi- co-psiquiátrico, tem confundido os métodos de tratamento de criminosos, como teorias gerais de prevenção da criminalidade. São coisas, embora relacionadas, bem diferentes: uma coisa é prevenção da criminalidade como fenômeno geral e outra é tratamento indiví- du- al do delinqüente.

Essa abordagem da criminologia tende a ver o crime como um fenômeno anormal, patológico, e todo delinqüente como um anor- mal ou enfermo, precisando de um tratamen- to. Outras concepções tendem a ver o crime como consequência de más condições de vida, e que melhores condições socioeco- nômicas farão desaparecer a criminalidade. Outra idéia bem aceita é a do crime ser ex- pressão da desorganização social ou de pa- tologia social. Todas essas abordagens apor- tam para o crime como um fenômeno anor- mal. É certo que há criminosos anormais ou enfermos, mas isso não é bastante para ge- neralizações a respeito da criminalidade como fenômeno patológico.

López Rey chega a uma conclusão impor- tante e que define, acredito eu, um programa de prevenção da criminalidade, apoiado em procedimentos psicopedagógicos. Afirmam- do ser a criminalidade um fenômeno social normal e refulando as abordagens criminoló- gicas acima enumeradas, discorda da divi- são da sociedade em criminosos e não cri- minosos, refulando qualquer programa de prevenção dirigido somente para um "grupo de delinqüentes". Qualquer programa de pre- venção, diz ele, deve ser dirigido para toda a sociedade, todas as pessoas podem ser vi- timsas ou podem vir a ser delinqüentes.

Aí entramos no problema da causalida- de. Não é nosso escopo discutir aqui tão com- plexo problema, principalmente quando está em jogo a conduta humana. Delinqüir é um comportamento humano complexo como qualquer outro.

López Rey destaca o problema da causa para o de atitude. Entende a atitude como um processo de conhecimento ou de avaliação que, consciente ou subconscientemente, todos re-

alitzamos, a respeito de uma escala fundamental de valores. Al cámos num campo muito importante da psicologia social e definimos a atitude como um "sistema duradouro de avaliações positivas ou negativas, sentimentos emocionais, tendência para a ação, favoráveis ou contrárias a um objeto social" (Kraich e outros, *O indivíduo na sociedade*).

É no campo das atitudes, mais do que no campo causal, que López Rey vai encontrar explicações para a crescente criminalidade atual, principalmente entre menores. Embora não estase o conhecimento das causas, entende ser difícil qualquer prevenção que busque corrigir o problema atacando suas causas, vez que acredita ser o crime uma expressão de atitudes. Diz, com grande veemência: "é a atitude o que deve ser objeto das disciplinas penais e não a modificação dos fatores ou a supressão das causas do delito".

Concordamos plenamente com López Rey e gostaríamos de voltar às idéias desenvolvidas por nós em 1977, ao propor um esboço de plano para a prevenção da criminalidade.

Quem são as pessoas responsáveis pela contengão da criminalidade? Quais os órgãos públicos ou privados encarregados disso? E as instituições? Diz O. Wilson, autor americano, que, "enquanto a maioria das pessoas acreditar que a polícia é totalmente responsável pelos crimes que se cometem, todo programa de luta contra a criminalidade fracassará inevitavelmente". Os que acham que só a polícia deve agir contra o crime acharão razões suficientes para criticá-la, porque não acaba com o crime, e nada fará, por sua parte, para apoiá-la ou cooperar num programa preventivo. Os que acham que não é a polícia a única responsável pela prevenção

da criminalidade nada fará, também, se não forem acionados e motivados por um plano qualquer que lhes acene com metas explícitas, objetivos e imediatas.

O delito é a combinação de dois elementos básicos: a vontade do elemento de delinquir e a oportunidade de cometer o delito, ou crenga de que existe essa oportunidade.

A vontade ou o desejo de delinquir, traduzido incorporeção distorcida de valores, vai-se expressar em desempenho de papéis desviados. Aqui os aspectos de atitude explicados por López Rey se apresentam com toda a força. Não são ações policiais e sim ações psicopedagógicas envolvendo aprendizagem para não delinquir que vão eliminar este componente essencial para a ação criminosa. Qualquer programa de prevenção da criminalidade que não se apoiar neste entendimento estará destinado ao fracasso. As agências de controle social formal ou informal, responsáveis pelos processos de socialização, ensinando os papéis sociais, a desempenhar, inibirão, sem dúvida, o desejo de delinquir.

A oportunidade de cometer o delito, ou a crenga de que existe essa oportunidade, é outro elemento a ser considerado em qualquer programa de prevenção da criminalidade. Aqui, a polícia deve atuar com maior desenvoltura. Outras agências de controle social podem também colaborar com a polícia. Quando se cria a crenga de que existe oportunidade para delinquir, através dos meios de comunicação social ou de quaisquer outros processos psicopedagógicos, fica fácil vislumbrar as condições dramáticas para a comunidade.

Diminuir a oportunidade de delinquir é ação

40

policia!; evitar que se forme a crenga de que existe a oportunidade faz parte também da estratégia policial. Será que segmentos da sociedade não poderão também atuar dentro desse campo, apoiando a ação policial? Eis o esboço de um amplo programa ou plano de prevenção ao crime que nós propúnhamos em *A PM e as tensões sociais*. Aqui, mais uma vez, o nosso pensamento se apóia nas idéias de López Rey, quando chama a atenção para o fato de os tratadistas e estudiosos de direito penal darem somente importância à parte geral do Código Penal, ficando quase à parte especial, que cuida da enuneração e definição dos crimes. O nosso programa previa, um plano que partisse do exame da parte especial da legislação penal, identificando os crimes, sua natureza, a natureza dos criminosos e as formas de prevenção e que organizações ou pessoas poderiam participar dessa prevenção. Aqui não poderíamos relatar o estudo feito no trabalho citado, mas acreditamos, sinceramente, que qualquer programa preventivo tem de ser feito partindo-se do exame detalhado dos crimes; como ocorrem, sua frequência, os transgressores e outros dados que pudessem indicar que órgãos teriam que ser acionados para a prevenção ou repressão criminal.

A divulgação da legislação penal e o conhecimento do Código Penal são fundamentais para qualquer trabalho educativo de prevenção criminal. "Colocal o texto sagrado das leis nas mãos do povo e, quanto mais homens houver que o leiam, tanto menos delitos haverá, pois não se pode dividir que, no espírito daquele que medita um crime, o conhecimento e a certeza das penas ponham freio à eloquência das paixões... Vê-se por aí, igualmente, a utilidade da imprensa, que pode, só ela, tornar todo o público, e não

alguns particulares, depositário do Código Sagrado das Leis" (Beccaria, *Das delíitos e das penas*). É mais uma idéia para reforçar a posição de López Rey no sentido de prevenir o crime, promovendo mudanças de atitudes. Mudar atitudes favoráveis ao crime é atacar o elemento básico apontado por O. Wilson para que o delito ocorra, que é o desejo de delinquir. Conhecer os crimes, refletir sobre eles, refletir sobre a ordem jurídica, eis como se pode construir uma ordem pública, construir uma convivência social boa, facilitando o trabalho da polícia e concorrendo efetivamente para a prevenção da criminalidade.

López Rey, embora considere a atitude como fator fundamental na prevenção da criminalidade, não deixa de considerar alguns fatores responsáveis pela expansão da criminalidade. Vamos citá-los para ilustrar nosso depoimento, frisando que tais fatores são geralmente citados por quase todos os estudiosos do comportamento criminoso. São os seguintes:

1. A crescente complexidade do desenvolvimento, geralmente, exige maior proteção penal, aumentando assim o número dos delitos criminosos;
2. O aumento da corrupção e das horas de ociosidade;
3. A maior insegurança individual e coletiva, o protesto contra os sistemas socioeconômicos e políticos, até mesmo em países governados por uma ideologia política, um partido e máximas únicas.

Eis aí uma série de considerações que nos levaria a uma explanação mais prolongada, e que desejamos evitar. Gostaria de

41

terminar apresentando algumas sugestões, já alinhavadas por nós em 1977, e outras, agora, alicerçadas na idêntica magistratura de López Rey, qual seja a de considerar a mudança de atitudes como ponto fundamental para a prevenção da criminalidade. Elas:

1. Discussão ampla, nas universidades, dos seguintes temas:

- a função social da instituição policial;
- a ordem pública como manifestação da ordem social;
- a participação da comunidade na construção da ordem pública;

- o Código Penal como código de ética;
- o papel dos órgãos de comunicação na construção da ordem social;
- o estudo da macrocriminalidade - crime organizado;

• o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na prevenção a criminalidade;

- o crime como fenômeno sociopolítico;
- o estudo das agências de controle social;

- a questão da penitenciária e a função social da pena.

2. Estudo da questão da ordem pública nas escolas de 1º e 2º graus.

3. Orientar, nos estudos de filosofia social e psicologia social, temas voltados para o problema da convivência social, e o suporte que

essas disciplinas podem dar à prática diária dos cidadãos, isto é, o desempenho de papéis sociais.

4. Orientar o trabalho dos órgãos de comunicação social para o exercício de uma ação psicopedagógica no campo da criminalidade.

Como se pode inferir, desta explanação, enfrentar o problema da violência urbana é complexo, exigindo - repito, por considerar fundamental - uma mudança do objeto de estudo das disciplinas penais, para que se procure entender a atitude como causa da criminalidade. Não é, pois, um papel a ser desempenhado por uma só pessoa, uma só instituição.

Weber afirma haver, na sociedade, necessidade de cada homem ter o seu papel claramente definido. Entretanto, para não ferir o sentimento de desaprovação, tende o homem a mascarar sua atuação, o que esconde, também, o desajustamento social latente, que pode evoluir até atingir o estágio de crime ou violência.

O pronunciamento, que ora fazemos, se nenhum outro acréscimo trouxer aos frênticos representantes da sociedade, terá servido para apontar as obras citadas, que mostram que o tema é objeto de estudo em todo o mundo, buscando-se, aqui e ali, soluções justas e perfeitadas para o controle deste grave problema. É dentro deste contexto que se pode esperar, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, seu mais denodado esforço, sua mais desinteressada contribuição.

* Depoimento prestado na CPI da violência na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 15 de Junho de 1983. Editado pela PMERJ em setembro de 1983.

Bibliografia
Baccana, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Atena, 1956
Feldman, M. Philip. *Comportamento criminoso: uma análise psicológica*. Iachar, 1979
Kraich, Curtchield e Ballachey. *O indivíduo na sociedade: um manual de psicologia social*. Póncora, 1969

Lantier, Jacques. *Le temps des policiers: 30 ans d'abus*. Paris, Fayard, 1970
Lopez Rey, Manuel. *Crime: um estudo analítico*. Rio de Janeiro, Arrenova, 1973
Silva, Juary C. *A macrocriminalidade*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980
Tomppson, Augusto. *Quem são os criminosos?* Rio de Janeiro, Achamé, 1983

Remilitarização da segurança pública: a Operação Rio *

Estamos chamando de remilitarização o processo político ocorrido no Rio de Janeiro, quase-intervenção federal" na área de segurança pública, que resultou em se permitir que as Forças Armadas, notadamente o Exército, assumissem o papel das polícias estaduais e executassem tarefas próprias daquelas corporações, tais como operações de ocupação de favelas para a repressão aos traficantes e operações de policiamento de ruas. Estas providências ficaram conhecidas como "Operação Rio".

Não será possível entendermos tal processo político sem recordarmos o que foi o processo de militarização da segurança chamado período "revolucionário". A característica marcante deste momento histórico, chamado por Emilio Garcia Mendez de "novo autoritarismo", é a de ter como principal protagonista político as Forças Armadas, e como sustentáculo teórico a Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Interessamos saber o que aconteceu no campo conceitual da segurança pública, notadamente na questão do controle do crime e da atuação das polícias estaduais.

Nos aspectos conceituais, assume relevância o atrelamento da segurança pública ao conceito de segurança interna. A idéia das

pressões e antagonismos internos que precisaram ser combatidos na figura do inimigo interno - que é o perturbador da ordem, o dissidente político, o subversivo - é logo facilmente transferida para o campo do controle social penal. A militarização que se dá neste momento histórico não pode ser percebida somente pela presença de oficiais do Exército no comando das polícias militares ou como titulares das secretarias de segurança. É mais do que isso: é a construção de um novo modelo teórico para as polícias de segurança, que se caracteriza pela submissão aos preceitos da guerra e que consiste na implantação de uma ideologia militar para a polícia.

No plano do aparato policial ocorreram as seguintes transformações:

- extinção das diferentes polícias federais (guardas civis) estaduais ou municipais;
- atribuição às polícias militares da exclusividade do policiamento ostensivo;
- atribuição às polícias civis da polícia judiciária;
- aumento do controle da União sobre as polícias estaduais de segurança;
- criação da Inspeção Geral das Polícias Militares, com a tarefa de enquadrar os

governos estaduais e aquelas corporações nas novas especificações da "revolucionária" legislação federal.

O que sucedeu neste área de administração pública brasileira necessita ser convenientemente pesquisado. Há muitos estudos e pesquisas sob o ângulo da violação de direitos, mas muito pouco sob a perspectiva do exame da formulação e avaliação de políticas públicas. É certo que nesta área não existe uma elite intelectual interessada na produção de um saber específico que orientasse tais políticas: era um ambiente dominado pelo improviso, amadorismo e burocratismo jurídico. Este aspecto favoreceu os militares na implantação de um modelo teórico com os conceitos da DSN.

É nesta época que vimos aparecer nas organizações policiais militares a formação dos "grupos de operações especiais", eram forças treinadas e preparadas para o combate aos guerrilheiros urbanos e rurais. Não foi difícil conceber a questão do crime como uma guerrilha urbana e logo as cidades como o terreno para a ocupação policial e para o enfrentamento do criminoso, agora guindado à condição de inimigo interno. Não foi difícil também transformar esses grupos operacionais nas "forças de elite" das polícias e sua filosofia operacional como modelo de treinamento e de combate ao crime.

É desta época também o afastamento ou isolamento dos governadores deste setor da vida pública. Não cabia ao Estado definir a sua política de segurança: era questão de segurança nacional, era questão dos militares. O secretário de segurança, normalmente um militar do Exército, articulava-se com os órgãos de informações federais e ditava as regras.

Sintetizando, podemos dizer que o período militar elaborou uma ideologia militar para o emprego da polícia fardada (policiamento ostensivo) e, por incrível que possa parecer, para a investigação criminal, ideologia bastante descompromissada com a garantia de direitos e com limitações do poder de polícia, tão necessárias e reclamadas pelos regimes democráticos.

Refletiu-se a prática de "prender para investigar" e de "combater" no modelo de guerrilhas urbanas. Um Estado forte com força pública forte e enérgica para manter a ordem pública nas ruas foi o ideal do período "revolucionário".

Quais foram os resultados práticos desta política? Registrou-se descenso da criminalidade? Os padrões criminosos tornaram-se menos violentos? De pronto podemos responder que não houve diminuição dos crimes e que os padrões de violência dos criminosos se agravaram.

Analisemos a seguir o período chamado de "redemocratização", falando de nossa experiência como Comandante e Secretário de Estado da Polícia Militar.

Políticas de segurança pública no governo Leonel Bizola

A história da remilitarização pode ser contada a partir do fracasso de duas tentativas de se implantar uma proposta democrática de gestão do controle social e penal. Elas ocorreram nos dois períodos do governo Bizola no Rio.

A primeira tentativa acontece no período 1983/1987. Pode ser narrada a partir dos debates que tivemos oportunidade de participar, em setembro de 1991, na Colômbia. Ali

se realizava um seminário internacional para discutir as "Alternativas de futuro para Medellín e sua área metropolitana". Foram convidados para fazer uma exposição sobre o tema "Manejo de conflitos sociais: força pública - sociedade civil".

Estamos recordando Medellín por dois motivos: primeiro, por ser a Colômbia um país marcado pela violência e pelo poderio de tráfico de entorpecentes, e por estar tentando discutir um novo modelo de resolução de conflitos; segundo, por termos apresentado os princípios conceituais que moldavam a nossa concepção de segurança pública.

Na nossa preparação para o seminário, fomos obrigados a estudar temas da ciência política e da sociologia relativos aos conflitos sociais, a ordem pública e a conformação social, conceitos que estão sempre presentes quando se discute segurança pública. Mostramos naquela ocasião o contraste entre dois modelos de imposição ou de manutenção da ordem: um modelo autoritário e um democrático ou participativo. Com este quadro teórico, afirmamos que as forças públicas, no manejo dos conflitos sociais, atuarão com um ou outro modelo, dependendo da orientação política ou das tendências da sociedade civil para uma direção autoritária ou democrática.

O comitê acadêmico que organizara o seminário acolheu uma série de sugestões oriundas dos diferentes palestrantes, produzindo um informe do qual destacamos aquelas que tiveram o nosso apoio:

a) Impõe-se a necessidade de repensar Medellín como uma cidade pacífica, moderna, progressista e democrática, na qual a paz, entendida como valor e princípio de convivência, há que ser construída e há que merecê-la;

b) É necessário substituir o tratamento repressivo que tradicionalmente se tem dado aos conflitos sociais urbanos por formas negociadas, consensuais e civis, fazendo dos direitos humanos e dos direitos e deveres do cidadão o fundamento para o manejo dos problemas de ordem pública;

c) A participação do cidadão constitui o pilar para a democratização da vida social;

d) Deve-se adotar uma nova concepção do conflito, não entendido como ameaça, mas como espaço e possibilidade de crescimento, mudança, criatividade e oportunidade de integração social.

Não sabemos se foi possível ao povo de Medellín praticar estas idéias, mas acreditamos que elas sejam as ferramentas essenciais para instrumentalizar programas de políticas públicas no campo da segurança em regimes democráticos.

É no Rio de Janeiro? Como é que nós construímos um modelo participativo de imposição e de manutenção da ordem pública? É a história do fracasso desta tentativa que nós estamos recordando. É preciso que o leitor se desarme de qualquer preconceito antirivolista ou anti-direitos humanos para poder acompanhar o exame da nossa proposta.

Começamos recordando que o modelo militar se ajusta às formas autoritárias e que estas concepções estavam entrançadas nos "saberes" e "fazer" policiais. É por isso que a grande preocupação era a de desequilibrar a segurança pública do quadro da DSN. O ambiente era favorável, pelo menos para se falar sobre o assunto, já que estávamos vivendo um período de transição democrática e os militares, por razões estratégicas, saíam discretamente do cenário político.

soubemos fazer a polícia entender que a sua principal tarefa era prender e não matar.

Não percebemos que a resistência dos policiais diante das novas propostas democráticas era notadamente ideológica; resistiam porque não aceitavam adotar as novas propostas de trabalho. Não percebemos também que setores importantes da sociedade não queriam a adoção deste novo modelo.

A proposta democrática e de respeito aos direitos humanos é derrotada. Vence a proposta tradicional, fundada no modelo autoritário, prometendo acabar com a violência em seis meses, derrotar o crime organizado que se instalara nas favelas, com uma polícia forte e motivada para a ocupação delas.

Retornamos aos governo estadual no período 1991/1994. O modelo autoritário que se instalara não conseguia diminuir as taxas de crimes; é nesta época que surgem com certa intensidade os crimes de sequestro. Aquela governação, sim, conseguiu aumentar os índices de violência dos criminosos e da polícia, o número de policiais envolvidos com a corrupção e o crime. Reforçou bastante a ideologia militar; a da exclusividade da força. Desenvolveu também entre os policiais a capacidade e a coragem de explicitarem claramente as suas teses de enfrentamento e morte dos criminosos. A tese da eficácia da violência policial como forma de conter a audácia dos criminosos ganha o inconsciente social, reforçando o antagonismo contra as teses dos defensores dos direitos humanos.

A Constituição Federal, símbolo do novo período democrático, é acusada de inabilitar a ação policial devido às novas garantias individuais que ela faz inscrever. A resistência agora é mais articulada e competente. A

esperança de ser o regime democrático melhor para a população do que a ditadura militar começa a ser colocada em dúvida. A saúde do regime autoritário começa a ser trabalhada em diferentes setores da sociedade, preparando um ambiente psicossocial favorável à terrilização.

Começávamos tudo novamente, apostando na democracia. Tínhamos agora uma proposta de políticas públicas para a área de segurança mais sofisticada e articulada. O vice-governador, Nilo Batista, ocupando as pastas da Justiça e da Polícia Civil, era o grande coordenador da segurança pública. Marlinha-se o mesmo esquema de um colegiado integrado pelas secretarias da área para administrar este setor público.

Os princípios gerais que orientavam as políticas de segurança eram as seguintes:

- implicar a comunidade na gestão da segurança pública;
- privilegiar a atuação preventiva;
- buscar eficácia pelo tratamento globalizante de cada problema específico;
- promover uma articulação operativa de base entre a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros;
- tornar os serviços policiais acessíveis a todos, reduzindo a desconfiança ou decepção com relação a eles por parte das camadas populares mais carentes;
- impedir toda intervenção policial ilegal ou abusiva.

Era criado o Conselho Comunitário de Defesa Social como instância de assessoramento dos órgãos de segurança pública, com representação não só de tais órgãos como

de outras instituições da sociedade civil.

A inovação dessas propostas, concebidas por Nilo Batista, está assinalada no terceiro dos princípios gerais acima enumerados. Ao invés de uma política geral e unitária para a prevenção e repressão ao crime, tínhamos programas definidos para diferentes violências. Destacamos, como exemplo, os seguintes programas operacionais:

- Serviço de Proteção e Atendimento ao Turista - resultou na criação da Delegacia Especial de Atendimento ao Turista e no Grupamento Especial de Apoio ao Turista;
- programa de prevenção à violência no futebol - criação do Grupamento Especial de Policiamento dos Estádios;
- na questão das drogas e na proteção e atenção às áreas carentes - operações policiais do tipo "Ás Fronteira" e "Astrixar", policiamento nas áreas faveladas, o tipo "Operação Paz no Morro", instalação de diversos centros comunitários de defesa da cidadania e o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), que se constituíram em dois projetos especiais, distintos das formas tradicionais do tratamento da questão da droga pela polícia;
- programa especial de policiamento comunitário;
- outros programas voltados para a violência juvenil, violência contra as mulheres, sequestros, furto e roubo de automóveis, roubo de cargas, etc.

No plano da capacitação dos recursos humanos, destacamos a criação do Centro Unificado de Ensino e Pesquisa. Localizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), foi projetado para ser o espaço de arti-

culação do saber profissional com o saber acadêmico e, desta forma, possibilitar a formulação de um novo modelo de ensino e de treinamento policial. Não é o objeto deste texto analisar detalhadamente as políticas desenvolvidas para o controle do crime e para o fortalecimento das organizações policiais. Faremos isso em uma outra ocasião, por entendermos ser necessário retornar, pelo menos teoricamente, todas as propostas concebidas para a reformulação do saber e fazer policial.

Não podemos, portanto, ser acusados de não ter formulado políticas de segurança ou de não tê-las executado.

Aspectos jurídicos, estatísticos e psicossociais

É preciso avaliarmos o peso que as questões acima enunciadas tiveram para quem toma as decisões políticas. É preciso compreendermos os dispositivos legais e analisarmos como eles se ajustavam ao caso específico do Rio de Janeiro. A outra análise necessária é a da insegurança: até que ponto ela estava exigindo medidas de emergência e que critérios poderiam ser estabelecidos para orientar a decisão política.

Trabalharemos com a insegurança entendida pelos danos materiais e imateriais esperados pela população, que se desdobra na chamada insegurança objetiva (danos reais definidos pela frequência e custos das ocorrências) e na insegurança subjetiva (danos percebidos com base no medo de ser vitimado e no custo para a vítima).

A nossa tese é de que teve maior importância para a decisão política a insegurança subjetiva - os aspectos psicossociais. É desnecessário dizer que a insegurança objetiva - dados estatísticos - era um problema real, mas o problema ganha outra dimensão quan-

do se tem uma visão histórica e geográfica do fenômeno, aspecto que não foi considerado no caso do Rio.

Preocupado com a isenção do Estado no tocante à produção e divulgação dos dados oficiais da criminalidade, o governo do Estado, através da Fapef, contratou o núcleo de pesquisa do Iser, que examinou as estatísticas sobre a violência no Rio. Não teríamos os números; qualquer exame imparcial, a despeito da sua gravidade, não recomendaria medidas emergenciais do tipo intervenção federal, estado de defesa ou outra de natureza excepcional. Os números mostravam que o tempo estava, em muitos casos, estabilizado e, em outros, como no caso de homicídios, em declínio.

No caso da insegurança subjetiva, a análise mostra que o quadro é outro: o ambiente psicossocial fica bastante agravado. É um quadro que resulta de uma construção social muito diferente da outra insegurança: na objetiva, são os criminosos os grandes atores sociais; na subjetiva, outros atores aparecem com grande destaque.

É necessário, para entender este processo social, falar rapidamente da opinião pública e de como ela foi construída na nossa cidade. Opinião pública acaba sendo o que os jornais, televisão e rádio divulgam em seus editoriais, reportagens, entrevistas ou depoimentos sobre fatos ou situações que, mais do que refletir a realidade objetiva, acaba refletindo a ideologia, a ciência ou as formas de percepção do real daqueles que divulgam ou expõem idéias naqueles órgãos da mídia. Não temos dúvida de ser seletiva e intersubjetiva a formação da opinião pública.

Claro que ocorreram fatos especiais no Rio que propiciaram farto material para discussão, debates e divulgação pela mídia; é certo também que erros especiais pontificaram com suas opiniões, seus depoimentos e suas análises, divulgadas amplamente pela mídia e que agravavam a situação.

Será que alguém hoje terá dúvida do papel decisivo representado pela mídia?

Disponhos de um belo exemplo de como a mídia construiu a insegurança subjetiva, jornais e televisões relatam que jovens baderneiros param um ônibus na Avenida Brasil, assaltam os passageiros e depois o incendiam. Isto desencadearia um série de editoriais duros contra as autoridades estaduais, apontadas como culpadas pela violência daqueles jovens. Mais tarde se verifica que o fato não sucedera conforme fora noticiado; a única verdade fora o incendio accidental coletivo. Os jovens não assaltaram nem incendiaram. Quem não se lembra da notícia dada em forma tão solene no Fantástico, de um assalto em um túnel do Rio, que também não ocorreria? Qual a razão desta pressa em noticiar fatos de violência sem uma apuração mais diligente?

Diante de um fato criminoso, era muito comum a mídia tratá-lo com a seguinte técnica: primeiro o fato é noticiado e a seguir um editorial o reprova e às autoridades estaduais; o fato depois volta ao cenário através de depoimentos das vítimas ou de seus parentes, amigos ou do público em geral; o fato volta ainda ao cenário através de debates televisivos ou de manifestações populares de repúdio à violência, gerando mais editoriais agressivos. A técnica utilizada procurava

manter o fato em exposição na mídia por repetidas vezes e às autoridades por omissão. Esta é a receita mais simples para se construir o medo; é a receita mais simples para inviabilizar qualquer proposta mais séria de enfrentamento do problema. Será que estamos exagerando?

Lembram-se das chacinhas de Candelária e de Vígão Geral? Lembra-se da Carandiru? Lembra-se que pediram intervenção federal no Rio? Lembra-se que culpavam o governo estadual apesar de ele não ter se omitido na apuração? O que acontecia no Rio que estaria propiciando tantos ataques ao governo? É sobre esta situação que vamos conversar. É sobre os atores sociais e políticos que operavam no Rio, sobre suas articulações, suas posições políticas, como se organizavam e se expressavam na mídia defendendo intervenção federal e descredenciando o governo que vamos conversar.

Não se pode desprezar a própria figura política do governador Leonel Brizola. Não temos dúvida de que forças sociais e políticas que se opunham ao seu sucesso político e à sua obsessão pelos direitos humanos apostaram tudo na crise da segurança pública; a intervenção era a forma política mais viável para marcar-lhe o fracasso.

Sabíamos que o final do ano de 1993 e de 1994 seriam muito difíceis para o nosso trabalho. Entraríamos no período eleitoral e o tema da segurança pública seria privilegiado. Estávamos pessimistas quanto a qualquer possibilidade de uma articulação suprapartidária para o enfrentamento de um grave problema social que necessitava de uma abordagem fora da ótica partidária. Tínhamos

problemas complexos no interior das corporações policiais que não podiam ser resolvidos com a ótica simplista de buscar culpados ou bodes expiatórios. Candelária, Vígão Geral, envolvimento de policiais com o crime, salários, condições de trabalho e outros eram fatores complicados e de difícil resolução. Sabíamos disso tudo. Éramos pessimistas porque percebíamos que ainda não havia maturidade política para tratamento dessas questões fora do aproveitamento eleitoral. Vivíamos esta experiência em 1987. Quais eram as forças políticas opositoras? Como elas atuaram no ambiente psicossocial? Como trabalharam articuladas no coro do pedido de intervenção?

O candidato a governador do PSDB, vitorioso nas pesquisas, exercia um papel relevante defendendo a tese da intervenção federal. Na Câmara de Vereadores, um oficial da PM candidato a deputado estadual pelo PMDB e, na Assembleia Legislativa, dois deputados estaduais, um delegado de polícia e um outro oficial da PM formavam a bancada dos policiais com propostas políticas diferentes das defendidas por nós. Na presidência do Clube Militar, um ex-comandante da PM, com uma grande área de influência nos meios políticos, eleito deputado federal e hoje titular da Secretaria de Segurança. Na prefeitura do Rio, um prefeito aguardando no seu discurso de "leil e ordem", tentando articular uma teoria da desordem que seria capitaneada pelo PT e PDT; segundo ele, os referidos partidos buscavam apoio eleitoral entre aqueles que integram a marginalidade social criminosa, procurando subverter a ordem social. Um outro ator social com certa relevância foi o ex-governador que prometera acabar com o crime em seis meses; articulava em torno de sua candidatura a deputado

federal outros candidatos da área policial que engrossavam o discurso contrário às nossas políticas. Um outro candidato a governador, um general com uma presença marcante e respeitável pela sua coerência histórica, desistiu-se também como ferrenho adversário das nossas propostas.

Fora da área político-partidária, elencamos uma outra série de atores sociais que exerceram papéis importantes na configuração do ambiente psicossocial. De pronto identificamos as organizações Globo e a presidência regional da Ordem dos Advogados do Brasil. Em um determinado momento, a chefia se candidatava a deputado federal pelo PSD. A Associação Comercial do Rio, interpretando os medos de seus associados, era voz bastante eloquente na defesa da intervenção.

O tema eleitoral decisivo foi a insegurança pública. Os políticos sabiam que era preciso explorá-lo e souberam fazê-lo com muita competência: sabiam que o caminho mais viável era aumentar a crise psicossocial criando as condições para mobilizar a opinião pública na direção da necessidade de intervenção federal. O caminho da insegurança subjetiva era o mais propício: todos sabem que era fácil a construção social via mídia e acabaram sendo brilhantes operadores desse processo. Um belo exemplo para os estudiosos da teoria do construcionismo social.

Há outro ator muito importante que precisa ser analisado com outro enfoque, que é o Exército. Vamos conversar sobre algumas impressões pessoais que foram construídas em cima de fatos que presenciemos e de evidências obtidas através de

conversas com oficiais daquela força. O Exército queria a intervenção?

Houve um momento em que nós acreditávamos que eles não queriam a intervenção. A nossa avaliação era fruto da observação do comportamento dos oficiais do Comando Militar do Leste sobre o tema e de algumas declarações do alto escalão militar na imprensa. Corrigimos a mudar de opinião quando assistimos no referido Comando à apresentação dos diversos planejamentos de ocupação de favelas. A *Ficha nº 5, Paulo/13.nov.94* publicou detalhes do planejamento denominado "Operações Urbanas de Segurança em Favela - Idéias para a formulação doutrinária"; não conhecíamos o plano e não seríamos daquela reunião, mas lembramos que durante a mesma ficara bastante explicado que se trabalhava com hipóteses que justificavam a intervenção militar mas que não configuravam a situação do Rio. Era muito indicativo para nós que os militares aceitassem a possibilidade da intervenção e se preparassem para tal. Uma coincidência interessante foi o fato de o oficial encarregado da coordenação do planejamento mais tarde vir a ser o comandante da Operação Rio. Começávamos a aceitar a tese de que o Exército queria a intervenção e se preparava para tal. Isto nos preocupou a partir das colocações ouvidas no encontro, muito ingênuas, a respeito da questão das drogas e de seu controle.

Um outro indicio nesta direção sucede quando começamos a perceber que o Exército retorna com bastante regularidade as inspeções feitas aos quartéis das unidades operacionais da PM. A legislação federal permite ao Exército fiscalizar as corporações militares estaduais e nessas visitas os comandantes fazem uma exposição sobre a situa-

ção dos seus efetivos, seus equipamentos, a organização e seu dispositivo operacional. Em algumas dessas visitas surgiram comentários sobre a atuação da polícia no combate ao crime. Este dado, para nós que sabemos como o sistema opera, era um forte indicativo de preparação para uma futura intervenção. As visitas possibilitam o conhecimento recíproco, servem para avaliar as potencialidades e para detectar as possíveis engabardas que quanto a um possível engajamento ou resistência. Não tínhamos mais dúvidas.

Somava-se a estas observações uma outra constatação: a de que se processava um competente projeto publicitário de recuperação da imagem do Exército. A participação dos militares na conferência internacional da Rio-92 se constituiu em um belo exemplo de divulgação exitosa: qualquer razão especializada em segurança pública sabe que aquelas operações de proteção de localidades, de guarda e proteção de locais de eventos oficiais diferem muito das atividades rotineiras de prevenção e repressão ao crime. Mas o que sucedeu? Foi vendido para o público que a presença do Exército tinha diminuído a violência no Rio, dando-se a impressão de competência daqueles militares neste mister, apesar de as estatísticas não mostrarem tal decréscimo. Será que foi por acaso essa veiculação pela mídia? Não teria alguma outra finalidade? Lembram-se das credenciais dos generais que foram corteados pelos políticos para cargos na Secretaria de Segurança? Os militares planejadores da Rio-92 sabem a ser a grande esperança da população carioca. Agora o Exército vinha para as ruas com a aprovação popular. Não temos dúvida que este fato prevaleceu nas avaliações que os militares tiveram que fazer diante da possibilidade de desgaste nas ações

policiais. Outro dado era o fato do desgaste das polícias estaduais estar também influindo na direção a favor do militares.

Não temos a pretensão de julgar serem corretas as nossas impressões sobre o papel que os militares desempenharam para a decisão da "quase intervenção federal" no Rio. Queremos com isso provocar a discussão e reflexão em torno desses fatos que entendemos estarem por merecer um estudo mais acurado, especialmente por um elemento novo que surge neste processo, que é a presença da Aeronáutica e da Marinha, forças militares tradicionalmente afastadas destes movimentos.

Outro ator muito especial e que estaria por merecer uma análise mais cuidada e extensa foi a própria polícia do Rio. Acreditamos ter sido a grande vilã e a grande vítima de todo este processo político-partidário-eletoral-crimeal.

Cabem algumas referências especiais aos partidos políticos de esquerda, silenciosos em alguns instantes e em outros momentos arduos delatores do processo interventivo. A impressão que tínhamos é de que todos queriam um general nas suas campanhas eleitorais. Impressionou-nos o fervor com que o candidato Anthony Garotinho apresentava o seu general. A impressão que nos ficou era de que todos queriam a intervenção federal, tamanha era a unanimidade nacional apresentada pela mídia. Muitas vezes nos perguntávamos como ficava a população diante de tal quadro: sabíamos que ela estava sendo enganada. Pensávamos também sobre os nossos erros: onde erramos?

Analisemos um pouco onde nós poderíamos

mostar errado, a ponto de justificar as medidas de emergência ou a intervenção dos militares: o poder dos reificantes nas favelas, a ação dos seqüestradores, índices de criminalidade, violência dos criminosos, política equivocada dos direitos humanos, omissão da autoridade pública? O que mais poderia ter sido motivo para tal decisão?

Entraremos agora no exame dos aspectos jurídicos comentando algumas opiniões veiculadas pela imprensa. O general Tasso Villar de Aquino, na *Tribuna de Imprensa*, garantiu que o artigo 142 da atual Constituição permitiria a ação dos militares para exterminar o banditismo do Rio; na *Folha de S. Paulo*, o advogado Saulo Ramos entendia que a solução melhor seria a da intervenção federal, descartando a hipótese do estado de defesa ou do convênio de cooperação; o historiador José Munlo de Carvalho, no *Jornal do Brasil*, defendeu o emprego dos militares e a intervenção federal para pôr termo ao "grave comprometimento da ordem pública" e também para proteger os direitos da pessoa humana violados nas favelas pelos traficantes.

Ficamos ligeiramente com a impressão de que qualquer medida seria possível.

Será que é assim mesmo?

No caso da intervenção federal, é preciso saber como configurar a grave perturbação da ordem; por exemplo, no caso dos seqüestros, a ação de seqüestradores, invadindo um condomínio na Barra da Tijuca e seqüestrando um empresário não poderia configurar um caso de gravidade? Tinha a audácia dos criminosos não justificaria pensar-se em omissão das autoridades e consequente intervenção?

A guerra de traficantes nas favelas, gerando o pânico nas suas vizinhanças, seria

também motivo para intervenção? Vimos recentemente o bairro de Santa Theresa ameaçado por uma dessas guerras. Seria o caso de ter chamado os militares?

O que justificaria a grave perturbação da ordem? Que indicadores serviriam para a decisão policial: a quantidade total de crimes? A situação especial de determinados crimes? Que indicadores orientaram a decisão no caso do Rio: os quantitativos ou os subjetivos? Será que foi a quantidade de crimes que fez recentemente o prefeito do Rio reclamar da escalada da violência? Agora, distante do quadro emocional eleitoral, é bom uma análise isenta para tentar responder a essas indagações: os exemplos de violência, dados acima, ocorrem agora. Será que esta gravidade estaria por justificar pedidos de intervenção? O que nós estamos tentando chamar a atenção é para o quadro jurídico que disciplina a presente questão. Quais seriam os critérios de reconhecimento da grave perturbação da ordem que ajudariam o Conselho da República e o da Defesa Nacional a assessorarem a decisão presidencial? Existem critérios? Se a decisão ficar subordinada a critérios subjetivos, como parece ser o caso, estão certos todos aqueles que solicitarem a intervenção.

O outro motivo defendido pelo historiador para a intervenção — defesa dos direitos das faveladas — fica sem maiores comentários, valendo só pelo registro, tamanho é, nos países, o despropósito da argumentação.

E o estado de defesa? Qual seria a grave e iminente instabilidade institucional que ameaçaria a ordem pública? Será que a ameaça de extinção da Polícia Civil seria um bom exemplo? Será que os aspectos subjetivos são também determinantes na aplicação des-

ta medida? Acreditamos que sim.

Acetamos concordando com o general que entendia que o artigo 142 era suficiente: cabendo aos militares garantir a lei e a ordem quando solicitados ou convocados pelo presidente da República; não se necessita de maiores complicações para determinar-se o nível de gravidade dela e muito menos de se consultar os conselhos ou de submeter a decisão aos congressistas.

Basta o presidente querer e convocar. Não é verdade? Foi com esse amparo que nasceu a "Operação Rio".

A nossa discussão sobre a renilitarização começa com a análise dos aspectos jurídicos da nossa atual Constituição. Percebemos ter ela incorporado e legitimado toda a visão equivocada de ordem pública que se construiu no período "revolucionário" sob a tutela teórica da doutrina de segurança nacional. Por isso é que estamos falando de renilitarização. Será que alguém, depois de uma análise acurada, pode crer que medidas excepcionais daquele tipo — intervenção federal ou estado de defesa — resolveriam ou resolvem problemas da ordem pública? Será que se pode ainda pensar que a situação do controle do crime é questão de militares, como se acreditou no período "revolucionário"?

Vamos trazer algumas questões para o exame mais cuidadoso dos cientistas políticos. Se observarmos as nossas Constituições dos períodos democráticos (1934 e 1946), veremos que nelas não encontramos, entre os motivos elencados para a intervenção ou estado de sítio, situações relativas à ordem pública. O mesmo não ocorre com as cartas magnas dos períodos ditatoriais (1937, 1967, 1969). Quais seriam as razões? E o que acontece com a Constituição atual? Ela mantém

os padrões das cartas democráticas? Não.

Quais teriam sido os motivos? Ela quebra a tradição democrática, mantendo e aperfeiçoando dispositivos da ditadura. Mantém como motivos, para medidas excepcionais situações relativas à ordem pública. Avança mais e inova quando permite que as Forças Armadas, convocadas pelos poderes da República, para manter a lei e a ordem, possam atuar nos Estados — a "quase intervenção" —, inova ainda quando permite a utilização desse mecanismo sem qualquer controle do legislativo. Não estão certos aqueles que pensam que a lei e a ordem dos militares é diferente da lei e da ordem que cabe às polícias garantir e manter.

A "Operação Rio" aconteceu e nos perguntamos: onde falhamos? Fomos omissos? Cumplices da criminalidade? Equivocados com a nossa política de direitos humanos? Equivocados com a nossa política de segurança pública? Acreditamos que os fatos vieram a demonstrar que a situação não era tão simples como ingenuamente muitos pensaram. A criminalidade decresceu? Os seqüestros pararam? A droga deixou de ser comercializada? Os traficantes deixaram de violar os direitos da população favelada? Acabaram-se os tiroteios? E o banditismo do Rio foi exterminado, como queria o general? Claro que não, como é claro que nenhuma intervenção ou estado de defesa poderiam acabar. Ou será que ela, para ser eficaz, teria que ficar por um período mais longo, como queria o prefeito do Rio? Será que teríamos o problema? A ditadura militar para resolver o problema? Acreditamos que não podemos perder a oportunidade de sofisticar este debate, saindo das posições simplistas e equivocadas a respeito do crime e do seu controle em uma sociedade democrática. Os fatos vieram de-

monstrar a complexidade da situação. Ficou claro, pelo menos para os bem intencionados: aqueles que acreditavam piamente na solução militar.

Os fatos. O início da remilitarização

Dois fatos criminosos acenderam as discussões sobre a intervenção federal: uma tentativa de assalto a carro-forte, na Tijuca, onde uma senhora foi assassinada e um policial ficou ferido, e uma tentativa de roubo de carro que ocasiona a morte de um jovem, no Leblon. Os dois casos levantam a opinião pública, acarretando uma série de manifestações populares, reclamando por mais segurança no Rio e chamando as Forças Armadas. Desperta neste instante o movimento Viva Rio, como o fórum privilegiado para orientar as manifestações populares e coordenar o grande debate político e social que se estabelece em torno de melhorar a situação da cidade.

O Viva Rio fica de apresentar um documento de reivindicações ao governo estadual: o Planejamento Nacional de Bases. Em apresentais (PNB), realiza uma série de debates para discutir o Rio e acena para a intervenção. Naquela ocasião já se começa a discutir a possibilidade de aplicar o estado de defesa, que para uns era a melhor solução.

Recebemos, na Secretaria de Justiça, junto com Artur Lavigne, o documento elaborado pelo Viva Rio. Lavigne ouve as ponderações da comissão e mostrou-as que não era justo responsabilizar as autoridades estaduais por questões que envolviam também a área federal: o tráfico de entorpecentes e o contrabando de armas. Eles aceitaram as sugestões e ficaram de modificar o documento que seria entregue também ao Ministro da

Justiça. Havia na mesa uma proposta para que as autoridades estaduais e as federais - civis e militares - discutissem um programa comum para a repressão aos crimes federais: drogas e contrabando de armas. Havia já uma convicção no âmbito das autoridades estaduais de que não eram eficazes os esforços de combater aqueles crimes federais na sua ponta, isto é, nas favelas: sabíamos que havia necessidade de uma articulação a nível federal com os diferentes setores estaduais; isto é, um plano nacional de prevenção e repressão aos citados crimes, plano, aliás, que o Brasil nunca teve.

Veio ao Rio o Ministro da Justiça para um encontro com o governador Nílito Batista, quando se prometeu a execução imediata de um programa especial a ser realizado por policiais federais; fomos avisados que seríamos procurados por delegados federais que viriam de Brasília articular a execução do tal plano. Pensávamos naquela ocasião que conheceríamos o tão sonhado e necessário plano nacional.

Aguardamos por três ocasiões a vinda dos delegados federais, que não apareciam; em todas elas dávamos ciência ao governador, que determinava que nós fizéssemos contato com a assessoria do Ministério da Justiça. Fazíamos e, depois de alguns desentendimentos, o próprio assessor do ministro ficou de vir ao Rio. E veio. Veio numa situação bem curiosa: chegara ao nosso gabinete com o superintendente da Polícia Federal, no Rio, apresentando-nos, brinquei com ele, dizendo ser desnecessária aquela formalidade. Falou-nos naquela ocasião que o projeto tinha sido alterado e que não viriam mais os policiais de Brasília, pois o plano seria agora executado com os policiais federais do Rio. Disse que ele ficaria encarregado de preparar o plano

mento, pedindo-nos que lhe apresentássemos dois oficiais, um da área de informações e outro da operacional, para começar a ajudar na montagem do plano. Começávamos a experimentar uma profunda decepção por perceber que não existia o tão falado plano nacional e a desconfiar que não havia sinceridade por parte das autoridades federais. Demos ciência do fato novamente ao governador.

Naquela ocasião se aguardava uma reunião com as Forças Armadas, a Polícia Federal e o movimento Viva Rio, que não aconteceu. O Exército, talvez antecipando, começou a reunir no Comando Militar do Leste as autoridades policiais estaduais e federais, discutindo o problema das drogas e das armas. Começa a montar uma estrutura organizativa de coordenação e articulação que acabou dando o suporte para a Operação Rio.

Voltando ao plano do assessor do Ministro da Justiça, cabe informar que o mesmo era um oficial da reserva do Exército e se qualificava para o planejamento por ter sido comandante de uma Polícia Militar e um especialista na área de informações militares. Procuramos saber como estava o planejamento, tendo a grata surpresa de sermos cientificados de que se fazia um "plano de operações" para ocupação de favelas. Não acreditamos; só não rimos porque o problema era sério: vir de Brasília para elaborar um plano de ocupação de favelas era inacreditável. Não tivemos coragem de dizer isto ao assessor do ministro. Ligamos para a Polícia Federal e o seu superintendente nos disse que não esperássemos nada porque nada seria feito no atual governo.

O tempo passa e realmente não há indício de que a Polícia Federal apareça com o

seu tão esperado plano. O novo presidente eleito viajava pelo exterior quando foi informado de que em uma operação da polícia em uma favela no Rio de Janeiro, morreram quinze traficantes. Indignado, o futuro presidente, em entrevista aos jornalistas, reclama da ação policial e decreta a intervenção federal. A partir deste pronunciamento, o governo federal começa a agir para cumprir tal determinação.

Antes de finalizar as novas providências federais, vamos abrir parênteses para registrar um excelente exemplo de contradição numérica. Agora já investido como nosso maior mandatário, estando no Rio, ocorre na mesma favela, com a mesma polícia, um entreviro com traficantes e morre uma dezena de pessoas. O presidente silencia; talvez tenha lamentado. O governador do Estado declara que morreram faras. Fechemos os parênteses.

O Ministro da Justiça reaparece não com o plano que declarara implementar no Rio; agora ele negocia com o governador a substituição das chefiaturas das polícias por titulares indicados pela área federal: o governador não aceita. Os debates dos políticos e intelectuais recrudescem em favor ora da intervenção, ora do estado de defesa. O PDI, partido político do governo, sugere a indicação de um general para a área de segurança como uma manobra política para barrar a intervenção. Nílito Batista não aceita.

Logo depois é assinado um termo de cooperação entre a União e o Estado, nascendo a tão reclamada e desejada "Operação Rio". Foi uma solução negociada pelo governador Nílito Batista, que entendia que a operação só ganhava significância por articular as ações policiais contra os crimes federais: contrabando de armas e tráfico de entorpecentes. In-

sistemas na necessidade de um plano nacional de prevenção e repressão aos referidos crimes que articulasse as políticas e ações da Polícia Federal com as diferentes políticas estaduais. Pensávamos que seria a oportunidade para se lograr tal providência.

O desenrolar da citada operação só veio a nos frustrar, pois, além da ausência da Polícia Federal, as Forças Armadas se voltaram preferencialmente para as ações nas favelas (operação "enxuga gelo") e também praticando-se com modificações muito discutíveis na estrutura da Polícia Militar e na área da administração da segurança pública.

As razões de militarização

Quais as razões de ainda não se ter assegurado, no ambiente da nossa sociedade civil, notadamente no campo da segurança pública, convicções que permitissem implementar modelos de gestão democrático ou participativo?

Quais seriam as razões de ter a Constituição Federal incorporado propostas equivocadas do período pós-64? E sobre tais razões que vamos especular, analisando alguns pontos na área da criminologia e da ciência política, tentando criar argumentos que possam acender a discussão em torno de tais problemas.

Não temos dúvida de que muitos dos que advogavam a presença dos militares no policiamento do Rio professavam ideais contrários à política dos direitos humanos; não temos dúvida também que existiam muitas pessoas bem intencionadas e outras equivocadas; não temos dúvida também que a quantidade dos crimes, vista na sua dimen-

são histórica, mantinha os níveis de períodos anteriores, existindo reduções importantes em algumas incidências, e numa perspectiva geográfica a situação não era muito diferente da de São Paulo, sendo inclusive menos expressiva em determinados setores. Qual a razão da presença de militares no Rio e não em São Paulo? Qual a razão de se chamar os militares e não a Polícia Federal? O Ministério do Exército e não o da Justiça? Qual a razão de se pretender uma questão política criminal com uma solução militar?

Hoje, um pouco afastados dos fatos, considerando algumas situações, podemos reafirmar algumas teses e esclarecer suspeitas, particularmente aquelas referentes aos direitos humanos.

O prefeito do Rio, que se destacou na condenação da política de segurança do governo anterior, jamais escondeu o seu repúdio às teses de tais direitos; exigiu a substituição do primeiro general que assumiu a nova Secretaria da Segurança pelo fato de, a seu juízo, manter um discurso ambíguo e semelhante ao do governo anterior. Aparentou a sua substituição por um general, este sim, identificado com uma política contrária aos direitos humanos. E ainda o mesmo prefeito que condena o atual chefe da Polícia Civil por dizer-se defensor dos tais direitos. Qual o significado político desta posição do prefeito? Será que ele leu os fundamentos da nossa (dele também) Constituição?

Dentro desta mesma posição um empresário aplaude o novo general dizendo ter ele "o nosso discurso" (o dos empresários). Que discurso? O de repúdio à referida política de direitos para os criminosos, verberam que é preciso direitos humanos para as vítimas e não para criminosos.

Viram ou lembram-se os leitores da execução de um criminoso pela televisão? Lembra-se da reação das autoridades estaduais? Lembra-se de que houve até quem disse que o policial era um herói? Não queremos que o policial, por entender que ele é uma vítima deste modelo perverso de combater o crime. Será que neste caso não seria adequado solicitar a intervenção federal para garantir os direitos da pessoa humana? O que acham e o que deve achar agora aquele historiador que defendida tal medida? Não, certamente não; tal não é pessoa humana. Reflitamos sobre estas questões que são muito importantes para a construção de uma sociedade democrática.

É certo que as vítimas de crimes têm seus direitos humanos violados por criminosos; é correto que tais direitos devam ser protegidos pela polícia; é mais correto ainda afirmar-se que os direitos humanos das vítimas não se protegem violentando os direitos dos criminosos e de suspeitos. É uma saída ineficaz porque serve para legitimar a violação de direitos que se quer garantir e proteger e da mesma forma ilegal e criminosa por infringir os códigos legais. Não vale o argumento de que os fins justificam os meios, sob pena de se tornar criminogênica a ação policial. Qual a razão desta tese de repúdio aos direitos humanos ser hegemônica em amplos setores da nossa sociedade civil? É o que vamos tentar explicar através de alguns palpites na área da criminologia.

Para entender esta problemática que, de certa forma, pode ser vista como fracasso do processo de redemocratização na área da segurança pública, pensamos ser necessário conhecer detalhes sobre a construção do saber nesta área, isto é, conhecer os ingredi-

entes teóricos da formação dos operadores do sistema de justiça criminal. Quando falávamos sobre tais questões com oficiais da polícia, costumávamos brincar dizendo que nas estantes dos policiais só existiam livros de direito e processo penal e manuais militares. Temos afirmado que a "militarização" e a "advogadização" constituem o processo formativo da base teórica e prática dos profissionais que operam nas duas polícias estaduais, dificultando a construção de uma identidade policial. Acreditamos não ser muito diferente o que acontece entre os promotores, defensores e juizes do sistema criminal. É uma constatação e não um palpite que acréscito possa interessar aos pesquisadores.

A nossa tese ou o nosso palpite é o de que a concepção militarista subsidiada pela doutrina de segurança nacional e reforçada pelas teses da ideologia da defesa social, hegemônica entre os advogados, particularmente entre os que operam com as políticas criminais. Queremos deixar muito claro que não discutimos a concepção militar enquanto teoria da guerra e muito menos estamos querendo desqualificar os advogados ou os militares. Estamos procurando examinar como as propostas teóricas muito caras a tais profissionais repercutem na área policial.

Necessitamos aclarar as características de dois modelos teóricos que discutem os conflitos sociais. Um deles, chamado de consenso, considera o conflito como fenômeno anormal ou patológico. É visto de forma negativa no contexto da dinâmica das relações sociais. Para os que aceitam esta tese, a sociedade é percebida como possuindo uma estrutura relativamente estável, bem integrada e cujo funcionamento é fundado sobre o consenso da maioria em torno de alguns valo-

ras gerais. O conflito neste contexto deve ser eliminado. Não seria precipitado adiantar que este modelo serve melhor aos interesses da visão totalitária ou autoritária do poder.

A outra posição, oposta à primeira, entende o conflito como príncipio da estrutura e da dinâmica sociais, considerando como fenômeno normal, como fator positivo de crescimento e de vitalidade das relações sociais. Tem sido chamado de modelo pluralista e conflitual. É certo que tal abordagem ajusta-se melhor a uma concepção democrática de gestão de conflitos sociais.

Creemos que é possível estabelecer uma noção de ordem pública democrática e outra autoritária. A primeira é aquela onde há espaço para o conflito, onde o consenso pode ser construído livremente, não é obrigatório, havendo condições para o dissenso ser expressado e ser manifestado sem impor-se também de forma exclusivista. A outra, a autoritária, repousa na hipótese da unanimidade, isto é, no consenso obrigatório (todos aderem ao projeto social), não havendo possibilidade para os dissidentes. Estas idéias se apóiam na análise de Norberto Bobbio, para quem a democracia deve incorporar no seu processo as duas formas: o consenso e o dissenso. As regras do jogo democrático devem estabelecer o campo para a atuação de uma – o consenso – sem a exclusão da outra e não permitir formas de dissenso que inviabilizem o consenso. Nos regimes totalitários prevalece a idéia da unanimidade, isto é, há um consenso que não admite o dissenso porque é ou pretende ser o consenso de todos.

Trouxemos Bobbio para reafirmar bem as características das teses autoritárias e democráticas, em razão de uma delas ser bastante conhecida e praticada pelos policiais. É

ela também o modelo teórico de resolução de conflitos da doutrina de segurança nacional.

Podemos voltar agora à discussão da nossa tese inicial, examinando a ideologia da defesa social. O professor de criminologia Alessandro Baratta formete as idéias para o nosso debate. Vamos ver como esta ideologia conforma as crenças e as convicções de diferentes setores da nossa sociedade civil e também, particularmente, daqueles que operam o sistema de controle social penal e que acabam pui dispor de maior poder para formar, orientar e informar a opinião pública sobre as políticas de prevenção e repressão ao crime.

Para Baratta, a ideologia da defesa social é a teoria comum às escolas clássica e positiva do direito penal. Entende o professor que esta ideologia representa o ponto de chegada de uma longa evolução do pensamento penal e penitenciário e que não se pode dizer que seja um determinado momento histórico, considera ele que as teorias sociológicas contemporâneas que estudam a criminalidade estão mais avançadas que a ciência penal e oferecem visões para uma crítica e uma superação do conceito de defesa social. O nosso palpite é de que, no campo prático do controle do crime, continuamos ainda convivendo com o modelo da defesa social incorporado pela doutrina de segurança nacional. É o que vamos tentar demonstrar.

Os princípios da legitimidade, do bem e do mal, da culpabilidade, do fim ou da prevenção, da igualdade e do interesse social são aspectos principais da referida ideologia.

O princípio do bem e do mal, onde o criminoso e o crime aparecem como entes patológicos e disfuncionais ao sistema social,

permeia todo o discurso dos operadores do sistema de justiça criminal. O criminoso é o mal, a sociedade constituída e crível é o bem. É fácil construir a fantasia dos policiais como agentes das "forças do bem", contra as "forças do mal", os criminosos, os "pariaes representativos das "forças do mal".

Esta tese se ajusta muito bem ao modelo militar da guerra, do combate entre duas forças. O criminoso, como subversivo e o comunista de ontem, simboliza a figura do inimigo interno de hoje. É fácil, neste processo de desumanização do criminoso, considerá-lo excluído dos direitos humanos. Um belo exemplo é o artigo de um general na *Tribuna de Imprensa* (19 nov. 94), que, ao falar dos bandidos, seqüestradores, assassinos, contraventores e marginais, chama-os de répteis que precisam ser eliminados com a energia necessária. Esta crença aparece inscrita no imaginário social e é constantemente explicitada para justificar políticas criminais "enférgicas", quando não para aplaudir ou tolerar manutenção de criminosos ou de suspeitos.

A doutrina da segurança nacional partia do pressuposto da divisão do mundo em dois blocos adversários – comunista e capitalista –, considerando o dissidente como o inimigo interno. O princípio do bem e do mal é facilmente incorporado neste contexto. Os inimigos, ákvos da segurança interna, identificados inicialmente como simpatizantes da doutrina marxista, são logo transferidos para a categoria de criminosos quando suas ações podem afetar a ordem interna. Fantasia maravilhosa encontramos na *Tribuna da Imprensa* na fala de um outro general: "no dia em que o morro Dona Marta ou a Rocinha descerem, vão desabar imediatamente na Delfim Moreira e na Vieira Souto. E não haverá o que fazer, pois serão multidões a desfiar a ordem, a hierarquia, o próprio governo". A ordem que o general co-

nhece é a que divide a população entre as forças do bem e a do mal, é a que exclui segmentos marginalizados. Estamos tentando entender e explicar os fundamentos teóricos que sustentam tais posições.

Apesar de Durkheim, Merton e outros terem contestado tal princípio, ao considerarem o dasyo como fenômeno normal da estrutura social, descartando qualquer idéia de patologia ou de bem e mal, tal crença ainda subsiste muito fortemente nas mentes de fervorosos cristãos, defensores da lei e da ordem, que não se pejam de decretar a ruína de criminosos, negando-lhes qualquer atributo humano.

A tese do princípio da prevenção ou do fim, também conhecida com da prevenção geral ou especial, considera a pena como fator de inibição do crime.

Penas mais graves para atemorizar os criminosos e efesáteis do crime surgem sempre como proposta legislativa de repressão. Esta tese subsistia também a fantasia de que e polícia deve ser temida e não respeitada. Os criminosos devem ser atemorizados pela ação policial, isto fundamenta os chamados castigos ou penas da polícia: maus-tratos, torturas ou execução de criminosos. A pena imposta pela polícia, mesmo que ilegal, se legitima pela tolerância ou pelo incentivo de amplos setores da sociedade civil que acreditam que tal instrumento serve como grande desestimulador do crime. Mesmo as vítimas deste processo perverso acreditam na sua legitimidade. Certa vez, uma pobre senhora, mãe de um suspeito morto pela polícia, lamentava a morte de seu filho, dizendo que ele não era ladrão. Para ela estava bem claro que a morte seria adequada caso ele fosse ladrão. A polícia reia o direito de castigá-lo.

O modelo de guerra, sofisticado com os elementos teóricos da segurança interna, certamente exclui os criminosos da imposição da pena através do devido processo legal; a lei acaba atrapalhando, sendo um estorvo para a ação policial. Esta ideia é essencial na lógica interna do modelo. Dadas declarações do comandante da "Operação Rio" de que seria inevitável ferir normas constitucionais durante as operações de combate à criminalidade no Rio de Janeiro (*Folha de S. Paulo*, 24.nov.94).

Ele - o general - reproduzia com sinceridade a lógica do modelo. É dentro desta lógica que o atual secretário de Segurança do Rio quer que o policial atre primeiro: o fundamento legal em que se apóia é o do estrito cumprimento do dever e não o da legítima defesa. É a lógica da guerra.

O nosso patite é que se pode articular com bastante eficácia os dois modelos teóricos - segurança interna e defesa social. A aplicação das penas como fator de dissuasão é tanto mais eficaz quando imposta pela própria polícia. Tranquiliza mais a vítima que se vê vingada; impõe mais terror e portanto inibe a audácia dos criminosos. E muito bem aceita pela cultura do sistema de justiça criminal. O professor Baratta aponta as teorias psicanalíticas e as da rotulação social como sendo as teses que criticam a eficácia da prevenção geral e especial.

O princípio da legitimidade coloca o Estado como expressão da sociedade e, portanto, legitimado para a repressão da criminalidade, através das instâncias formais e oficiais do controle social. Para Baratta, estes órgãos interpretariam o sentimento de repressão social da grande maioria da população,

estando portanto habilitados à repressão do comportamento criminoso de determinados indivíduos e à reafirmação dos valores e normas sociais.

Garcia Mendez, ao criticar a doutrina de segurança nacional, discursa ao papel do Estado na promoção de estabilidade social. Diz ele que o Estado não surge como o local onde se poderia discutir e/ou solucionar as contradições da sociedade civil. O Estado aparece como o instrumento que encarna a nação para o cumprimento dos objetivos que exigem a manutenção da segurança.

Cabe ao Estado reprimir o dissenso para assegurar o consenso, e as Forças Armadas, nesse contexto, representam o papel principal de coerção. Não é difícil compatibilizar a teoria da defesa social com a doutrina militar. O Estado, como ente legítimo da repressão, tantona questão criminal quanto na questão política, se subordinaria aos mesmos referenciais teóricos.

Vamos nos valer da tese do professor Garcia-Pablos da Molina para examinar, sob um outro ângulo, o papel do Estado. Ele defende um modelo de prevenção do delito para o Estado social e democrático de direito. Parte da ideia de que o crime é um doloroso problema interpessoal e comunitário e que não pode mais ser visto como o enfrentamento formal e simbólico entre o infrator e o Estado. Não é um problema que se esgota na repressão do crime pelas instâncias oficiais. É mais do que isso. Está a exigir um maior equilíbrio entre as agências do controle social formal e as do controle informal e na implicação do no compromisso ativo da comunidade. É fácil perceber que não foram os adeptos desse modelo que convocaram os militares para o policiamento do Rio.

A tese da exclusividade das instâncias formais é bem aceita pelas elites que acessam com mais facilidade a polícia, pelo fato de estarem mais próximas do poder e de direcionarem com mais competência as ações das forças de coerção. Interessante observar que elas acabam sempre estimulando a repressão para os chamados crimes da rua. Não acham o Estado para os chamados crimes de colarinho branco, que quase sempre ocorrem em ambientes fora das ruas. Reparar no discurso sobre o crime organizado: ocupação de favelas para derrotar o tráfico de entorpecentes. Não se vê a opinião pública reclamar a presença das Forças Armadas para ações de controle de riqueza ilícitas, investigação sobre lavagem de dinheiro e outras operações de inteligência policial que só podem ocorrer bem distante das ações armadas e espetaculares das ruas. Já pensaram nisso? Lembra-se das operações militares nas favelas durante o Congresso Nacional para a apuração dos crimes do orçamento? Será que teria sido necessário chamar os militares? E para investigar a sonegação fiscal? Será que seriam necessárias operações militares nas empresas, vasculhando escrituras contábeis e contas bancárias? Por que não? Não seria razoável apontar quebra das regras constitucionais, como declarar o comandante das operações militares? Ou será que garantias individuais só valem para as elites? Morte para o ladrão de rua e garantias individuais para o ladrão do INSS?

Com esta pergunta, iniciamos o exame do princípio da igualdade, que trabalha com a ideia de que a pena é igual para todos, que só uma minoria comete crimes e que a reação penal se aplica de modo igual a todos os autores de crimes. É uma grande fantasia posta em evidência pelos estudos da cifra negra da

criminalidade e dos crimes de colarinho branco. Eles mostram que não é só uma minoria que comete crimes e que a repressão social e a consequente reação penal é desigual: só alcança ou movimenta o aparato estatal para os crimes desta minoria - os crimes das ruas. Se a pena não é igual para todos, fica sem sentido o discurso da impunidade, impunidade de quem?

Punição para quem? Talvez para a minoria que pratica crimes na visão dos defensores. A ignorância teórica de que há uma maioria praticando crimes afasta das políticas criminais a repressão dos chamados crimes funcionais ou das elites: a repressão é só para os crimes das ruas. Daí a razão de todo um esforço de repressão ao crime organizado nas favelas: é a razão também de se canalizar todo o ódio social para os ladrões das ruas ou para as camadas pobres da população. Por favor, não parem que nós queremos que os criminosos pobres não sejam punidos, nós só queremos coerência daquelas que defendem a morte para os criminosos, queremos igualdade na barbárie: morte para todos os ladrões. Exageramos?

Dois outros princípios - culpabilidade e in-teresse social ou do delito natural - encerram a nossa discussão sobre os princípios cardiais da defesa social. A culpabilidade, segundo Baratta, entende o delito como expressão de uma atitude interior reprovável que expressa incoerência em relação aos valores e às normas sociais. O princípio do interesse social defende a ideia de que os crimes definidos nos códigos penais representam a ofensa de interesses fundamentais, de condições essenciais à existência da sociedade. Os dois princípios sugerem a ideia de sociedades monolíticas, consensuais, não

haveria espaço para dissenso e pluralismo. É clara a validade desses dois princípios na base da segurança nacional. Valores sociais defendidos pelo Estado passam a ser valores universais aos quais todos devem aderir, sob pena de se tornarem dissidentes, inimigos a serem reprimidos.

lendo o texto de Alessandro Baratta, ficamos sabendo do atraso da ciência jurídico-penal frente aos avanços obtidos pelas ciências sociais no tocante aos aspectos criminais. Diz ele que a divergência entre a dogmática penal e as ciências sociais e criminológicas se acentua na Europa continental, favorecida pela hostilidade que a política cultural do fascismo na Itália e na Alemanha dedicava aos estudos sociais. Para Baratta, o quadro se mantém inalterado, as ciências jurídicas atrasadas e sem condições para superar ou ao menos adotar uma postura mais crítica diante dos princípios da defesa social. Talvez tenha sido esta a razão de nos sentirmos encorajados a elaborar esta visão. Por outro lado, não foi difícil perceber como a nossa formação policial foi e é influenciada pelos elementos do autoritarismo (doutrina de segurança nacional e pela dogmática jurídica. Esta é a razão pela qual falamos da "advogadização". A carreira oficial dos integrantes do sistema de justiça criminal é a de advogado. Ela é exclusiva e determinante para o juiz, o promotor, o delegado de polícia e os oficiais da PM. Parte-se quase do pressuposto de que basta ter o curso de direito, ser aprovado no concurso público e pronto: temos um juiz, um promotor e um policial.

Acreditamos ter trazido para o debate algum material teórico que pode nos ajudar a pensar naquelas indagações iniciais sobre as razões da remilitarização. Estamos diante de

um perigoso impasse: a violência crescente sugerindo intervenções violentas e os recursos teóricos ideológicos disponíveis para a definição de políticas criminais impróprias da ideologia da defesa social e da segurança nacional. É correto afirmar que as crenças, as convicções e as atitudes dos atores sociais dos aparelhos estatais de controle social penal, dos militares, de grande parte de setores influentes da sociedade civil (policiais, empresários, mídia, classe média, etc), são influenciados por esses princípios teóricos. Não é difícil, pois, entender como esta ideologia toma conta da opinião pública fluminense e reclama como solução para a violência no Rio a solução militar.

Isto nos impõe examinar o problema por uma visão utilitária que parece sugerir um outro quadro de explicações para os que não gostam das formulações teóricas sobre as resistências para a adoção do modelo democrático e a louvação fanática à lógica da guerra, com a consequente e ferozosa tolerância às violações dos direitos humanos dos criminosos e suspeitos. Começamos examinando a eficácia da tortura. É eficaz a tortura de suspeitos e criminosos; ela propicia a solução de crimes e a identificação de criminosos; consegue obter informações sobre objetos roubados, permitindo a sua recuperação; propicia a descoberta de cativeres de vítimas de sequestros e outros casos de difícil solução, assegurando muitas vezes o elo-gio aos policiais, além de promoções e ad-mirração das vítimas, particularmente quando, são vítimas de elevada posição social. Estamos exagerando? Lembra-mo-nos de um empresário do setor de transporte de cargas que cobrava da polícia uma ação mais enérgica, do tipo "aperto", para que o ladrão já preso dissesse onde escondia as suas te-

levações roubadas. E a eficácia da morte de um criminoso? Não há nada mais útil do que a sua morte para o afastamento da ameaça que ele representa. Inúmeras foram as soluções ingênuas, de pessoas respeitáveis, para que nós determinássemos medidas de eliminação de bandidos. O que pode significar isso vindo de pessoas cristãs, que não se põem em se ver diante da autoridade pública fazendo tal solicitação? Qual a significação sociológica ou psicológica de tal comportamento? O medo de ser vitimado? Quais as crenças que podem justificar por parte dos policiais estas convicções de que bandido jám que morre?

Norberto Bobbio trabalha estas questões em uma série de artigos reunidos sob o título "Os fins justificam os meios". É uma leitura que recomendamos, particularmente aos políticos. Embora discuta a violência dos terroristas, a chamada violência política, seus argumentos servem para entendermos as nossas violências. Como nós, Bobbio acredita no modelo democrático e rejeita a lógica da guerra; como nós, acredita que maus meios corrompem até os melhores fins; como nós, acredita que a guerra é uma relação raciociosa e quem declara guerra obriga o outro a ficar numa guerra com ele, mesmo a contragosto; como nós, acredita que no Estado democrático as relações de força que subsistem são transformadas em relações de direito, ou seja, em relações reguladas pela

lei. Apelamos para Bobbio por estarmos cansados de ouvir a famosa frase: os fins justificam os meios.

* Publicado em *Discursos Seletivos - crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Relume Dumará/Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, nº 1, 1ª semestre de 1996, p. 141-158.

Referências bibliográficas

- Baratta, Alessandro. *Criminologia crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal*. Madrid, Siglo XXI, 1986.
- Bobbio, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília, Edunb, 1988.
- McKinsey e Company, Inc. *Planejamento estratégico para as organizações policiais: Proposta de reordenamento institucional para a Polícia Militar de São Paulo*, 1991.
- Mendez, Emilio Garcia. *Autoritarismo y control social*. Argentina, Uruguay, Chile. Buenos Aires, Hamarrubi, 1987.
- Molina, Antonio Garcia-Pablos de. *Criminologia: una introducción a seus fundamentos teóricos*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.
- Pavani, Massimo. *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proletaria hegemónica*. Madrid, Siglo XXI, 1983.
- Pessoa, Mário. *O direito da segurança nacional*. Biblioteca do Exército/Revista dos Tribunais, 1971.
- Soares, Luiz Eduardo e outros. *Criminalidade urbana e violência: o Rio de Janeiro no contexto internacional*. Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisas, outubro de 1983.

Políticas de segurança pública para um Estado de direito democrático chamado Brasil *

Vamos falar de políticas públicas para o Brasil, para brasileiros que têm uma Constituição que afirma a nossa condição de pertencer a um Estado democrático de direito, pluralista e tendo como fundamentos, entre outros, um que nós destacamos: a dignidade da pessoa humana.

Estatui ainda a nossa Constituição que, nas relações internacionais, o nosso país reger-se-á pela prevalência dos direitos humanos. Logo, não é fora de propósito tratarmos desta questão, particularmente agora que o Brasil acenou para a opinião pública internacional com um plano nacional dos direitos humanos. Sobre isso, não resta dúvida ser necessário pensar-se em políticas no âmbito da segurança pública consonantes aos princípios constitucionais acima enumerados: democracia, pluralismo e dignidade da pessoa humana.

As políticas de enfrentamento do criminoso no estado do Rio de Janeiro

O *Jornal do Brasil* (7.abr.96) divulga uma série de reportagens sobre a política de segurança pública do Rio, com um título bastante sugestivo: "PM mata cada vez mais. Levantamento do JB indica que o número de civis

mortos em confronto com policiais militares cresceu oito vezes em um ano". Os articulistas, Renato Fagundes e Wilson Aquino, asseveraram "que o aumento refere com fidelidade a política do secretário de segurança, general Nilton Cerqueira, que privilegia e estimula o confronto como estratégia de combate à violência". Continuando, relatam a opinião do Cel. Helmo Dias, subsecretário operacional, responsável pelo planejamento do combate ao crime e pela análise dos dados coletados pelas polícias: "A política de segurança do Estado é o enfrentamento. Antes, as polícias do Rio estavam ausentes de suas áreas de atuação. Agora, agora, é o enfrentamento. É a nossa missão constitucional".

A reportagem fala das políticas motivacionais: "Participação em tiroteio aumenta salário em 150%". Apelidade de gratificação faz roeste, constituiu, junto com a promoção por bravura, o instrumento motivacional usado pela atual administração. O Cel. Ivan Bastos, presidente do Clube de Oficiais, criticando a política do general Cerqueira, afirma: "por causa da gratificação, os policiais militares do Rio se transformaram em caçadores de recompensa. O discurso é esse: nós queremos resultado e, como resultado, eles (os

PMs) entendem o seguinte: confronto, tiro, ferido, morto. A gratificação por bravura sinaliza para o extermínio”.

A reportagem aproveitava para comparar os métodos de ação da polícia carioca com a paulista: “PM paulista já mata monos. A Rota inverte os velhos valores e troca truculência por programas de assistência psicológica e até de noções de direitos humanos”. São ressaltadas as falas de alguns oficiais da PM paulista: “estamos provando que a Rota não é a tropa mais violenta da PM. Ela é profissional. Mas mesmo mudando a imagem, a Rota continua forte e o marginal não tem oportunidade. Se sacar a arma vai tomar tiro... Pode ser o pior bandido, mas ele se entregou, tem de ser resgatado. Não quer dizer que não estejamos prontos para reprimir se for necessário” (maior Rodrigues). Outro oficial: “A PM antes era livre para caçar bandidos. Hoje ela aprendeu que nem sempre o primeiro tiro deve ser dado naquele determinado momento e isso tem salvado a vida de policiais e marginais. A PM está começando a ser mais racional e menos emocional” (maior Adauto Luiz da Silva).

A reportagem dá conta, ainda, de um Proar – Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco – implantado pelo secretário de segurança, José Afonso de Silva. Todo policial envolvido em tiroteio é obrigado a sair das ruas e é submetido a tratamento psicológico. *Não é gratificado por bravura.*

No dia 9 de abril, o JB publicou a reação do governador Marcello Alencar: “Antes, a polícia não tinha ação, hoje a polícia se arrisca. Por denúncias do povo ela vai ao encontro dos bandidos para prendê-los. Agora, se sofrer agressão, responde”.

No dia 10 de abril, o mesmo jornal, contando as suas reportagens sobre ações policiais, ouviu o delegado Hélio Luz, chefe da Polícia Civil: “A PM não matou cidadãos comuns”. Para o delegado, diz o repórter, “as vítimas perderam sua cidadania no momento em que portaram armas sem autorização legal e desafiaram a autoridade pública em tiroteios” (o grifo é meu). Diz mais o repórter: “o chefe da polícia condenou os governos anteriores que, ao defender a inviolabilidade das casas nos mortos da cidade, acabaram permitindo a insubordinação de santuários do crime nestas comunidades: não havia um plano de segurança pública. Hoje há”.

Cremos que com estas anotações podemos, sem muito erro, caracterizar a política de segurança pública adotada no Rio de Janeiro. Podemos também destacar que não era a política por nós adotada quando dirigíamos a PM do Rio; isto também fica claro nas falas dos dirigentes atuais. Destacamos também a reportagem deixada em São Paulo: prender com a política adotada em São Paulo; prender e não matar; polícia mais racional e menos emocional; não gratificar com salário e promoção, o policial que participar de tiroteio e matar, mas inscrevê-lo em um programa especializado. Parece que o governo de São Paulo começa a mudar a política anterior que apontava no enfrentamento, no matar ao invés de prender. Quais seriam as razões dessas visões diferentes? Quais seriam os indicadores de sucesso dessas políticas? Será que os princípios constitucionais seriam adequados para orientar a ação policial? Até que ponto as garantias individuais, os direitos humanos inibem a ação policial? É nosso objetivo tentar responder, neste artigo, a essas perguntas.

Queremos destacar, na fala do delegado

70

Hélio Luz, a questão da cidadania dos criminosos e da inviolabilidade das casas nas favelas. Faz parte da cultura policial a crença de que barraco não é domicílio e criminoso não é cidadão, logo não tem direitos. É bastante indicativa a afirmação do oficial da polícia paulista: “pode ser o pior bandido, mas ele se entregou, tem de ser respeitado”. A frase é indicativa de outra crença forte no ambiente cultural da polícia, que é a de matar qualquer criminoso que puxar a arma ou atirar no policial. Sobre tal, como exemplificação, nada mais revelador do que o afirmado por um oficial da Aeronáutica, coronel Pedro Cordeiro Cabral, a respeito das mortes dos guerrilheiros do Araguaia. Ele diz ter presenciado a prisão e a execução de guerrilheiros: “não houve guerra e sim um extermínio sem escrúpulos de guerrilheiros comandados pelo então major Curtó (...) e por outros oficiais do Centro de Informação do Exército (CIE), que tinham prazer mórbido de matar” (*O Globo*, 3 mai 96). O que tem a ver este exemplo com a polícia? Tem muito; penso que aí está um dos grandes problemas que precisam ser enfrentados. Os métodos desenvolvidos pelo Exército para combater as guerrilhas, o seu treinamento, a sua cultura do enfrentamento foram incorporados pelas polícias militares, na formação de suas equipes de elite, os grupos de operações especiais. Pouco a pouco, essa doutrina passou a impregnar a doutrina do policiamento. A Rota paulista é (foi) um bom exemplo. É preciso alterar este quadro. A polícia de enfrentamento é perigosa por ter uma mensagem encoberta: no enfrentamento o criminoso tem que morrer; a morte acaba sendo, na maioria dos casos, não resultado da lógica do combate, mas um efeito da mensagem da cultura policial.

Nas falas do governador, do prefeito, do delegado e do coronel, fica bastante ressaltado que, hoje, a polícia tem ação, tem política de segurança, contrastando com o governo anterior, onde impedia a inação e a ausência de política. Antes de examinarmos as políticas que defendiamos para a segurança pública precisamos aclarar um pouco os motivos dessa acusação. A idéia de que a política de enfrentamento é agora necessária por causa da reação anterior da polícia não é correta; ela decorre de uma convicção pessoal do atual secretário, fruto de sua experiência profissional. Foi oficial do Estado Maior do então Coronel Cerqueira, quando ele comandou a PM fluminense; isto foi nos anos de 1981/82, salvo engano. Conheci de perto suas diretrizes operacionais: enfrentamento, atirar primeiro, promoção por bravura, dificultar assistência médica aos bandidos nos carros dos patrulheiros; horror aos direitos humanos etc. Hoje não é muito diferente de ontem, embora o general seja mais cauteloso nas suas afirmações: Quando ele deixou o comando da PM, passei a ser, com o novo comandante, chefe do Estado Maior; não foram necessários muitos argumentos para convencermos o novo comandante da necessidade de mudarmos as diretrizes anteriores; não tinha sentido tal política, diante do projeto democrático que se construía para o Brasil. Acabamos com as promoções por bravura; a maioria delas denotava mais covardia do que qualquer outro sentimento nobre, além de serem perigosas por incentivarem situações de risco para o policial e para terceiros. Não era o modelo de polícia que defendíamos. Já éramos naquela ocasião contrários às tases autoritárias sobre o crime, o criminoso e o seu tratamento. Era muito difícil para nós entender como podia a polícia adotar o modelo da guerra revolucionária ou das guerrilhas no campo e repressão ao crime ou da manutenção da ordem. Nós refletíamos muito sobre isso com vários companheiros; entendíamos que era pre-

71

ciso a polícia construir seu próprio modelo doutrinário e operacional; era preciso entender que o que era bom para combater na guerra não era bom para a polícia. Os acontecimentos do Pará nos fizeram lembrar dessas reflexões e de que o manual de controle dos distúrbios civis que esteve presente na formação de muitos policiais (creio que ainda está) é manual de campanha para o Exército.

Infelizmente, este modelo de polícia e de atuação policial é ainda hegemônico no meio militar e policial. Não é assim no cenário internacional: os estudos americanos sobre a evolução do policiamento assinalam a passagem progressiva de uma política de combater ao criminoso (nosso enfrentamento) para uma outra que se apóia no reforço das áreas de inteligência policial e da investigação criminal: mais discernimento e inteligência para poder qualificar as ações de força. Nós temos acompanhado este movimento, que vem propiciando mudanças no sentido de orientar a polícia para ações mais articuladas com a comunidade. Isto não quer dizer que não se possa preparar a força: o que ocorre é uma inversão: a força a serviço da inteligência. Quer dizer: a investigação policial, a inteligência policial orientando o trabalho dos patrulheiros. Nada de forças de choque, de grupos de operações especiais, de ninjas ou outros encapuzados no topo das estratégias policiais. Tais mudanças na visão americana não ocorrem por simples questionamento teórico ou doutrinário: questões pragmáticas estão obrigando a tais mudanças: a política de enfrentamento (combate ao criminoso) produz mais mortes, mais feridos, tem um custo social mais elevado com pouco ou reduzido impacto no âmbito da criminalidade. Tal política é limitada por só atender a determinados crimes de rua, deixando fora de seu alcance outros tipos de crimes mais

s sofisticados e que não têm necessariamente suas como seu principal cenário de atuação.

Sabemos que essa política de enfrentamento é aplaudida por todos os que acreditam a morte de criminosos: defendido por alguns que creem que o modelo das guerrilhas pode explicar a criminalidade dos tóxicos nas favelas; elogiada por outros que acreditam que a política dos direitos humanos só serve para proteger a população vitimizada por eles. Nós nos colocamos, desde que entrei na polícia, do outro lado. Se desejamos sucesso ao plano nacional dos direitos humanos, desde já, são necessárias algumas mudanças. É preciso acreditar que a polícia pode ser eficiente respeitando direitos humanos; repudiar a idéia de que esta política só serve para os países que estão avançando economicamente; de que o Brasil precisa ter uma polícia de bômbas. É preciso que acreditemos que a polícia pode proteger a população sem ter que matar criminosos; ter estratégias e métodos diferentes do modelo militar de enfrentamento de guerrilhas; que podemos construir uma nova polícia, com uma nova mentalidade para um Estado democrático de direitos. É preciso que acreditemos que os berracos dos criminosos não podem ser despojados de todas as suas garantias: têm direito à vida e de ser tratados com dignidade, sem tortura.

A acusação, que nos imputam, de inação e de ausência de uma política, se deve a essas crenças acima defendidas. Nós tínhamos políticas de segurança: um projeto de polícia democrática.

Direitos humanos e polícia

Em maio de 1994, estivemos em Geneva participando de um seminário para ex-

cutivos de polícia. Lá visitamos as Nações Unidas e participamos de um painel sobre os direitos humanos; fomos informados de um curso que estava sendo preparado para as polícias e nos interessamos em trazê-lo para o Brasil. Conseguimos, com a anuência do governador do Estado e do Ministério das Relações Exteriores. Em outubro de 1994, o curso era realizado no Rio. Comprometemos com o Centro de Direitos Humanos, da ONU, a traduzir o manual para a língua portuguesa e tentar adaptá-lo à nossa realidade. Parte do recorrido foi cumprido: o manual foi traduzido e editado; a outra parte do acordo perdeu-se pela descontinuidade da política de segurança no Rio.

É sobre o conteúdo deste manual que pretendemos começar a retomar o nosso compromisso com a ONU. Resumiremos alguns dos temas do manual, discutindo algumas recomendações e refletindo sobre as consequências dessa visão humanitária no trabalho policial; aproveitamos para relembrar algumas medidas implementadas por nós na Polícia Militar fluminense, ao mesmo tempo em que estaremos delineando a proposta de uma nova polícia, particularmente agora que o Brasil acaba com um plano nacional de direitos humanos.

Falamos do manual. Ele pretende ser um guia para a organização de cursos sobre os direitos humanos. Sugere que o curso se destine aos policiais que exercem chefias, aos instrutores e aos policiais que exercem o policiamento, a investigação criminal e a supervisão. Ao tratar de definir as características mais importantes dos policiais e das instituições com vistas a sugerir a metodologia do treinamento, chama a atenção para duas questões: a primeira constata que é no exercício

da função policial que os direitos humanos são respeitados ou violados; a segunda refere-se as reclamações dos policiais acerca de uma suposta incompatibilidade entre as exigências legais e administrativas, de um lado, e os imperativos do policiamento prático, de outro. Estas questões práticas impõem métodos de treinamento participativo para res-ponder à orientação eminentemente pragmática dos policiais.

Estes aspectos acima assinalados obrigam-nos a repensar a atividade policial: a atividade prática não dispensa uma teoria, uma ideologia; precisamos mudar a ideologia, para mudar atitudes e práticas. Temos proposto uma redefinição da organização policial que investe os termos de atual concepção; propomos substituir a noção de "força pública que serve e protege" para a noção de "serviço público que pode usar a força". Entender a organização policial como serviço começa por desmilitarizar a concepção do trabalho policial, provocando uma verdadeira revolução das práticas do policiamento: não mais inimigo a combater, e sim diferentes clientes a servir. Tal posicionamento permite terminar com a crença da incompatibilidade entre os aspectos legais e técnicos do policiamento.

No item do manual que trata dos conceitos fundamentais, são elencados os seguintes temas: direitos humanos e conduta ética e legal; policiamento nas democracias; polícia e não-discriminação. O manual ressalta a idéia do policiamento ético e legal obediente aos seguintes princípios: respeito e obediência às leis; respeito pela dignidade da pessoa humana e respeito e proteção dos direitos humanos. Adotamos na PM, com o objetivo de aplicar, nos estes princípios, o Código de Conduta para as Polícias, preconizado pelas Nações Unidas.

Criamos um conselho de ética, ao nível do comando geral, e comités de ética nas unidades operacionais. Tivemos compromissos com a consoldidação de uma deontologia policial que definisse os novos valores da polícia e do policiamento. A dignidade da pessoa humana estava sempre presente na prática policial, na hora de prender um criminoso, interrogar um suspeito, na assistência às vítimas, na proteção dos adolescentes etc. Polícia como serviço ganha força neste contexto ético: afasta-se a crença da incompatibilidade do policiamento com os direitos humanos.

Sobre o policiamento em regimes democráticos, o manual recomenda ser necessário entender-se o policiamento como uma atividade imparcial e não-partidária, o que será conseguido quando a polícia mantiver uma consciência de que ela não presta serviço a um governo ou regime em particular. A polícia serve ao regime da lei e aos fins da justiça. Recomenda, ainda, a prestação de contas do policiamento à população, respeitar a liberdade de opinião e expressão, de reunião e associação pacíficas. No Rio, dispunhamos de um Conselho Comunitário de Defesa Social (exigência constitucional hoje desatendida) que acompanhava as políticas de segurança pública do Estado. Na PM, criamos um conselho de representantes da sociedade civil, com a finalidade de começar a criar a atitude e a prática de prestação de contas e do controle externo. Defendíamos a ideia de uma polícia a serviço da comunidade.

No aspecto relacionado à não-discriminação, o manual alenca os seguintes princípios: igualdade de direitos; inalienabilidade dos direitos; universalidade dos direitos. Avulta aqui a ideia de que todos devem ser reconhecidos como pessoas humanas perante a lei. No caso brasileiro, significa entender que

nesta categoria todos estão incluídos: os criminosos, os favelados, os mendigos, os pobres; todos esses devem ter, ética e legalmente, os seus direitos respeitados pela polícia. Não é correta a afirmação do delegado Hélio Luz quando diz que os criminosos mortos pela polícia perdem a cidadania quando afrontam a lei. Não é correta também a afirmação de muitos outros de que os criminosos são feras, não são humanos, e portanto não podem ter os seus direitos respeitados. No caso dos favelados, os seus barracos devem ser considerados domicílios e as operações policiais naquele ambiente não podem, sob pena de violar direitos, infringir os direitos das garantias individuais inscritos na nossa carta magna. Equivoca-se também o delegado Hélio Luz quando condena o governo anterior por mandar respeitar o barraco dos favelados, o "asilio inviolável" ao qual se refere a Constituição.

A mensagem que ressalta dos comentários do manual é a de instituir como missão da polícia a promoção e garantia dos direitos humanos. No Rio nós atentamos para tal, ao lado da carta de missões da polícia, os seus valores éticos: a polícia se comprometera com esses valores na sua atividade prática de policiamento e de investigação; a polícia respeitando e protegendo a dignidade humana, mantendo e elevando os direitos humanos de todas as pessoas. Sabíamos que não bastava só isso; era necessário e premente substituir as bases teóricas que sustentavam e ainda sustentam a crença autoritária da polícia e que justificam práticas violadoras dos direitos humanos.

A parte do manual que trata dos deveres e funções da polícia relaciona os seguintes tópicos: a investigação criminal a prisão, o presídio, o uso da força e padrões humanitários

durante os conflitos armados e distúrbios civis. No tema de investigação criminal, ao lado dos aspectos éticos e legais, é ressaltado o aspecto técnico. Entende o manual que uma investigação eficaz dependerá das disponibilidades de recursos científicos e técnicos, do seu uso de forma inteligente e da aplicação intensiva das habilidades policiais no interrogatório de suspeitos e da testemunhas e nas operações de busca pessoal e de locais. É enfático ao negar razão para justificativas de abusos de poder de polícia por falta de habilidades técnicas ou de recursos materiais. Outro campo importante da investigação criminal em que o manual dá recomendações precisas é o do uso de informantes confidenciais pela polícia. É necessário, e mesmo vital, para a prevenção e a detecção de crimes, o estabelecimento de um sistema seguro e eficaz sobre as maneiras de controle e do uso dos informantes pela polícia. Tudo isso é garantia contra a possibilidade de corrupção desse sistema que trata como consequência a corrupção de policiais, a subversão do sistema judicial e a violação dos direitos humanos. O manual ressalta que os aspectos éticos e legais, tais como preservação de inocência, julgamento justo e imparcial, respeito à honra e à privacidade, tratamento digno às vítimas e testemunhas de crime associados à competência profissional da polícia assegurarão um processo investigativo eficaz.

O caso brasileiro, nesses aspectos da investigação criminal, é bastante grave; não há nenhum controle da informação e dos informantes confidenciais. No aspecto da competência profissional, o quadro se complica, ao meu juízo, pelo modo de estruturação dos quadros da polícia civil, bastante diverso de qualquer polícia judiciária. A atividade se or-

ganiza em torno do inquérito policial, de forma semelhante à estruturação da justiça em torno do processo criminal; acaba sendo mais importante o inquérito do que a investigação; mais importante o escrito de polícia do que o investigador. Neste modelo, o estudo do direito prevalece sobre qualquer outro saber; o curso de direito é importante para o processo criminal, não será certamente por formar hábeis interrogadores, peritos da locais de crime etc; é isso que nós temos chamado de "advogadização" da polícia, que junto com a militarização tem determinado o padrão de incompetência policial. Parece-nos ser este o problema crucial da polícia brasileira: a sua eficácia dentro dos padrões éticos e legais. A proteção dos cidadãos depende desta eficácia; nem sempre presente no cenário brasileiro por causa desses problemas estruturais da polícia brasileira; o curso conta os direitos humanos tem a função de afastar do debate o problema da incompetência policial. No final, acabamos com uma polícia despreparada do ponto de vista técnico, ético e legal.

No caso do momento da prisão, o manual demonstra como um poder essencial à polícia - prender criminosos - pode ser reconhecido com um direito fundamental - a liberdade individual. É necessário que a polícia entenda bem quais são tais poderes e seus limites; é necessário que tenha habilidades práticas e táticas operacionais para fazer funcionar tais poderes, respeitando suas limitações. É na prática real do policiamento que os poderes são exercidos com competência ou abuso e os direitos são respeitados ou violados. Fica claro que o manual enfatiza sempre a competência profissional em um quadro civilizado e democrático. Efetuar prisões colocando em risco a vida do policial, de terce-

ros e do próprio criminoso revela incompetência. No Rio esta incompetência é hoje preta sobre o nome de bravura, com promoções e gratificações pecunárias especiais. As mortes de terceiros são vistas pelas autoridades estaduais da segurança pública como inevitáveis; as dos criminosos, como desejáveis; e a dos policiais, como heróicas.

Falaremos agora sobre o uso de força e o controle dos distúrbios civis. No tocante ao primeiro, o manual declara os seguintes princípios:

- antes de usar a força, devem ser tentados outros meios não-violentos;
- a força deve ser usada somente quando for estritamente necessária e apenas com objetivos policiais legítimos;
- o uso da força deve ser proporcional à situação e aos objetivos legais que se quer atingir;
- circunstâncias excepcionais ou emergências não devem ser justificativa para o uso ilegal da força;
- o uso das armas de fogo deve ser considerado uma medida extrema.

Os direitos humanos não desautorizam a polícia a utilizar a força quando for estritamente necessário para fazer cumprir a lei e manter a ordem pública. Recomenda-se que os governos e as instituições policiais adotem normas que regulem e controlem o uso da força e de armas de fogo pela polícia. Outra recomendação do manual é de que, quando usar a arma, o policial deve fazê-lo com moderação, minimizando o dano e os ferimentos, respeitando e preservando a vida humana. Deve ser assegurada a assistência médica o mais cedo possível a qualquer pessoa ferida

ou atingida. O número de mortes de pessoas envolvidas no enfrentamento com a polícia denota que não há qualquer cuidado com a moderação. Atirar para deter ou imobilizar e não para matar é a recomendação do manual. Parece não ser o caso atual da polícia do Rio. O poder de usar a arma de fogo pode afetar o direito mais importante, que é o da vida. Não vale a pena dizer que o criminoso viola esse

direito para justificar a sua eliminação pela polícia, sob pena de violar a lei. O manual considera como ação arbitrária não só aquela que infringe a lei, mas também a que é injusta, mesmo estando em conformidade com a lei. Entre essas ações arbitrárias estão as mortes causadas pelo uso excessivo da força pelos policiais. Dados da reportagem do *Journal do Brasil* (abr. 96) dão conta de ter a PM do Rio matado 201 pessoas, de janeiro de 1995 a fevereiro de 1996. A média mensal de mortes nos cinco primeiros meses de 1995 era de 3,20; na gestão de Cerqueira, saltou para 20,56. O aumento, segundo a reportagem, reflete com fidelidade a política do general, que privilegia e estimula o confronto como estratégia de combate à violência. Mesmo a polícia afirmando terem sido todas as mortes decorrentes de ação legal, fica a reprovação pelo evidente uso excessivo da força.

O manual discorre sobre a conduta da polícia no caso dos conflitos armados e dos distúrbios civis. As recomendações são no sentido de ter a polícia, quando atuando nesses casos, o dever de obedecer às normas internacionais de direitos humanos e às leis humanitárias. No caso dos distúrbios civis, ressaltamos a recomendação de não ser considerado como inimigo um manifestante que esteja perturbando a ordem; recomendar o manual que, na dispersão de reuniões violentas, as armas

só sejam utilizadas na extensão mínima necessária, quando meios menos perigosos não sejam praticáveis. É bom lembrar, para mostrar o despropósito, que o meu treinamento em controle de distúrbios foi realizado sob a inspiração de manual do Exército.

Este tópico toca a parte mais problemática e sensível, no caso brasileiro, o uso dos poderes da polícia. Os fatos da Candelária e da Vigário Geral, no Rio, Carandiru, em São Paulo, Carajás, no Pará, e outros igualmente graves, em outras partes do Brasil, mas de pouca ou nenhuma repercussão no cenário internacional, longe de terminarem (como pensam muitos) com a punição dos culpados ou com a extinção da justiça militar, continuam existindo e convivendo com a nossa democracia, se não for alterada com a concepção autoritária da política criminal brasileira.

A seção do manual que trata das categorias de pessoas que exigem proteção e tratamentos especiais relaciona os seguintes tipos: polícia e proteção dos menores, direitos humanos das mulheres e atividade policial; refugiados e estrangeiros; direitos humanos das vítimas; proteção e recuperação. Na questão dos jovens o Brasil já dispõe de excelente instrumento jurídico, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente. Muito criticado pelos segmentos que entendem que o estatuto é para Suíça, para países avançados economicamente, ele não tem sido implementado adequadamente pelos governos estaduais e municipais.

No item relativo às mulheres, assume destaque o papel da violência doméstica em uma cultura machista que tolera a vitimização das mulheres; as delegações de mulheres foram instrumento útil de proteção e encaminhamento das ocorrências de violência doméstica. O

manual recomenda a presença da mulher na atividade policial; no caso brasileiro, avançamos um pouco nesta questão. Ressalte-se o papel importante do movimento feminista no sentido de o Brasil adotar os padrões internacionais sugeridos pela Organização das Nações Unidas.

O problema dos direitos humanos das vítimas de crimes e de abuso de poder projetou o Brasil no cenário internacional com os casos da Candelária, Vigário Geral e Carandiru. A polícia e os setores autoritários reagiram contra os militantes dos direitos humanos, que no dizer deles só protegem bandidos, esquecendo das vítimas, não é verdade tal afirmativa: há no manual dos direitos humanos uma visível preocupação com as vítimas, apresenta uma série de recomendações com vistas a sua assistência, proteção e recuperação. Entendem alguns que a polícia pode ter serviços especiais para tal fim. Erram assim os que pensam que os direitos humanos não se preocupam com as vítimas. O manual entende ainda que a melhor forma de ajudar as vítimas é a prevenção ao crime e ao abuso do poder, é a responsabilidade do Estado, porque é sua a função de prover a segurança dos cidadãos; não descarta o manual a responsabilidade da comunidade e dos indivíduos, como também não descarta a necessidade de se melhorar o desempenho profissional e técnicos dos policiais para diminuir a vitimização.

Encerramos o exame do manual de treinamento discorrendo sobre a seção que trata dos assuntos de comando, gerência e controle. São seus temas: direitos humanos - implicações para o comando, a gerência e a organização da polícia; investigação das violações dos direitos humanos pela polícia. O manual deixa bastante claro que é uma fun-

ção básica do governo garantir que o Estado cumpra as suas obrigações perante as leis internacionais de proteger e promover os direitos humanos das pessoas sob a sua jurisdição; todo o sistema governamental não pode fugir deste dever. Outra recomendação importante é que a gerência ou comando das organizações policiais devem ser exercidos em consonância com o princípio da responsabilidade: os policiais são pessoalmente responsáveis perante a lei por seus próprios atos e omissões. Tal princípio nos obriga a trazer ao debate a questão da legitimidade da justiça militar para julgar os policiais militares e os militares das Forças Armadas, essas quando estiverem atuando em missões de "lei e ordem", isto é, missões de polícia. A tese, da obediência devida, que pode ser adequada para as ações militares, é desafiada pelo princípio da responsabilidade pessoal. Além deste argumento, um outro, também importante, é o que define o policial como de natureza civil e não militar e daí não se justificarem tribunais militares. Acreditamos ficar sem sentido o debate em torno do corporativismo ou da falta de qualidade dos tribunais militares; esses não são corporativistas nem ruins, apenas não são o local próprio para julgar atividades de policiamento.

O manual sugere que na formulação dos objetivos e finalidades da organização policial, dos seus padrões éticos, dos seus planos estratégicos e das suas políticas sejam consideradas as exigências dos padrões internacionais de direitos humanos e humanitários. No comando da PM estudamos atentamente a todas essas prescrições. Inovamos no campo da administração policial incorporando teses modernas de ciência administrativa, na tentativa de fugir do modelo de gestão

militar. Introduzimos a filosofia comunitária no campo da prevenção e repressão ao crime por entender que ela se ajusta às novas concepções da administração e que pode ser o caminho viável para conciliar a eficácia policial com a prática dos direitos humanos e a democracia.

O manual termina chamando a atenção para a responsabilidade dos governos em investigar os abusos contra os direitos humanos. Dizem que os direitos humanos não estarão sendo protegidos quando as investigações desses abusos não existirem. No nosso governo tal prescrição foi cuidadosamente observada. Os casos Candalária e Vigário Geral são dois bons exemplos. Não temos dúvida de que o resultado seria diferente se o governo não tivesse, desde o primeiro momento, tomado uma posição bastante afirmativa de repúdio ao fato e de marcado interesse pela sua investigação. Sobre o tema, ainda é importante lembrar que tanto Calendária como Vigário Geral foram ações clandestinas de policiais militares, e não ações oficiais de manutenção da ordem ou de repressão ao crime. Não havia naquela época, face aos nossos inequívocos compromissos com a política de direitos humanos, espaço e incentivo para ações oficiais desse tipo.

Algumas idéias para a reformulação das políticas públicas de segurança

No primeiro item deste artigo tentamos explicitar alguns princípios doutrinários adotados pela nossa Constituição. Com isso queremos afirmar a necessidade da adequação das políticas públicas aos princípios constitucionais. Entendemos deva ser esta a primeira preocupação dos governos e dos formuladores de políticas públicas.

No segundo item, tendo como referência reportagem do *Journal Brasil*, examinamos aspectos das atuais políticas de segurança do Rio de São Paulo. Ficaram bastante nítidas as divergências teóricas e práticas daquelas duas políticas.

No terceiro item mostramos como a ONU, através do seu Centro dos Direitos Humanos, concebe uma organização policial para países democráticos. Os fundamentos defendidos por aquela organização internacional não são diferentes dos preconizados pela nossa Lei Maior. Percebemos que a polícia de São Paulo está mais próxima do que precetiva a nossa Constituição Federal do que a do Rio. Temos ainda bastante discussão. Entendemos equivocada a afirmação de que tais princípios são pertinentes para os países do primeiro mundo, que teriam sociedades e criminosos diferentes; é certo entender-se que muitos desses países estejam mais avançados economicamente do que o Brasil, mas é errado concluir-se que, por isso, seja inválvel para brasileiros o respeito aos direitos humanos; parece-nos que aderimos ao processo democrático e civilizado e não à barbárie; condenar o respeito aos direitos humanos dos criminosos é condenar tal processo.

Neste item gostaríamos de examinar algumas questões preliminares a qualquer discussão sobre a formulação de políticas de segurança pública. Tais questões terão como referência as recomendações do manual de treinamento dos direitos humanos e a nossa experiência como policial. Acreditamos que poderemos suscitar alguns problemas para a implementação efetiva do plano nacional dos direitos humanos e algumas idéias a respeito da reforma das polícias e das estratégias de controle do crime.

A primeira questão tem a ver com o entendimento da natureza da organização policial e das suas missões. Aqui nós já nos deparamos com problemas gravíssimos: a separação das funções de polícia judiciária e policial administrativa; o afastamento estrutural da polícia judiciária do Ministério Público e da justiça criminal e a subordinação da polícia ostensiva ao Exército. Acumulamos suficiente experiência sobre a situação brasileira e internacional para afirmar, com muita certeza, se em esses problemas as razões principais do atraso da polícia brasileira. Feitas tais considerações, vejamos os aspectos da natureza organizacional que nos interessa comentar.

O primeiro assunto a ser focalizado se prende à própria conceituação de polícia; existem algumas confusões que precisam ficar esclarecidas. Há uma conceituação, de sentido objetivo e amplo, que entende a polícia como atividade administrativa de limitação de direitos; o poder de polícia. Uma outra, de sentido subjetivo e estrito, que se refere à polícia como organização social; a força pública. Os dois conceitos - poder de polícia e força pública - precisam ser distinguidos para evitarmos as confusões que frequentemente são feitas por muitos que desconhecem tal distinção. O conceito objetivo é tirado pelo direito administrativo e processual penal que normalmente não se preocupa com a outra formulação (Luan Monteiro Avoca, 1979).

A nossa preocupação tem sido a de desenvolver a conceituação estrita e subjetiva, a natureza da organização policial frequentemente entendida como força pública. Parece-nos que a confusão conceitual pode dificultar a clareza em se perceber a polícia como órgão de prestação de serviços. A discussão, que sugere ser a polícia um órgão de

prescrição, diversamente do serviço público, que supõe órgãos de prestação, tem surgido uma avaliação negativa para a polícia, diferentemente da avaliação positiva para o serviço (Clóvis Bazano, 1979). Entendemos que isto pode ser resolvido com a compreensão dos aspectos objetivo e subjetivo do conceito de polícia: o objetivo entendido como poder da polícia, e o subjetivo como organização policial.

No caso da polícia, entendê-la como serviço público, com estrutura organizadas e uma forma de atuação definida parece-nos estar bastante adequado ao conceito em sua forma subjetiva. O fato de ser uma organização que poderá usar a força para fazer cumprir a lei sujeita-a à idéia de negatividade, que, segundo alguns, se deve ao fato de ser uma atividade que nada cria, por limitar-se à repressão aos comportamentos inadquiridos à ordem estabelecida. O poder usar a força tornou-se conhecida como força pública, mesmo não fazendo uso dela durante a maior parte da sua atuação. Daí a nossa proposta de entendê-la como serviço público, dotada de determinados poderes para usar a força quando necessário, poderes esses regulados e limitados pela lei e pelo interesse público. Com a noção de serviço público, tentamos resgatar a positividade da organização, subordinando a idéia da força ou da coerção à idéia do serviço. Servir e não combater, servir e não combater seriam os novos referenciais da polícia.

Outro dado esclarecedor é o da noção de serviço público: não basta ser uma organização governamental, para caracterizá-la como serviço público, o que lhe assegure tal adjectivo é o fato de estar o serviço referenciado pelo interesse público, ser um serviço que atua em benefício da coletividade. Cremos não ser

equivocado o nosso discurso sobre pensar-se a polícia como serviço público que dispõe de poderes especiais para usar a força, o chamado poder de polícia. Por outro lado, a título de exemplificação, temos serviços públicos tradicionais, como a saúde, que exercem também determinadas funções de polícia (serviço obrigatório) quando, por exemplo, procedem à fiscalização sanitária; não se pense por isso negar-lhe a positividade pelo fato de exercer uma função do chamado poder de polícia. Parece ter ficado claro que a função de polícia no sentido objetivo pode ser desempenhada por diversas organizações públicas. Mais adiante, quando falarmos das atribuições policiais, voltaremos ao assunto.

Interessou-nos compreender a natureza organizacional da polícia pela ótica das abordagens sistêmicas da administração (Katz e Kahn, 1970). Interessava-nos discutir a aplicação desses modelos à organização policial, tentando identificar o insumo e o produto dessas organizações. Chegamos à conclusão de ser o homem-policial o seu principal produto. Para entender tal formulação era necessário perceber as diferenças que existiam entre as organizações de produtos físicos/concretos e as de produto abstrato, por uns chamado de produto-serviço. A diferença do produto acaba exigindo formatos organizacionais diferentes e também formas diversas de gestão. Isto é muito importante para a formulação de uma nova concepção policial. Nos termos trabalhados com essas idéias para compor um novo referencial para o entendimento da organização policial e dos novos paradigmas para a sua administração. Não estamos inventando nada, apenas acompanhando as mudanças que estão acontecendo no âmbito da ciência da administração e na gestão das empresas. A derrocada do modelo taylorfordista é um

bom exemplo: tal modelo inspirou a tradicional administração policial. A substituição desse modelo por outros, inspirados nas inovações ocorridas no âmbito da atual administração de empresas, tem obrigado as organizações policiais, notadamente as americanas, a buscar novas formas de gestão. No caso brasileiro o quadro fica mais complicado, por um lado, pela ausência da tradição de competência na gestão das organizações públicas, e por outro lado pelo fato de que uma das polícias é administrada ou comandada no velho estilo militar, calcado nos velhos moldes do modelo burocrático da inspiração weberiana.

A Revolução de serviços, de Karl Albrecht, tem sido o nosso manual. Não foi difícil perceber a polícia como um serviço. Ela chama atenção para a mudança de paradigmas que essa nova visão exige. A nova maneira de encarar o produto da organização altera essencialmente as formas de pensar sobre os clientes, a organização e a administração. O produto serviço exige outros parâmetros: ele é de outra natureza, de natureza psicológica e pessoal, que tem repercussão bastante diversa sobre o cliente. Enquanto a relação com o produto físico é impessoal, no serviço ela é pessoal; o produto é uma interação social e não um objeto. Aqui as pessoas ganham importância e uma nova dimensão. Na atividade policial é bem clara essa relação. Tal atividade requer uma constante interação com pessoas; a qualidade do produto depende da qualidade dessa interação, depende portanto da qualidade dos empregados que prestam o serviço. Logo, não é equivocado identificar o produto-serviço como o próprio policial.

Albrecht reconhece as dificuldades do trabalho policial como serviço tendo como cliente uma pessoa que esteja se comportando como

um bandido. Reconhece o sério conflito de papéis por que passam os policiais: quando lidam com a maioria das pessoas, devem ser educados, corteses e orientados para o serviço, mas quando virmos com o segmento menor e mais difícil da população, devem ser firmes, dominantes e às vezes até violentos, se necessário. Estas complicações criamos atendidas no próprio âmbito da proposta teórica colocada pela administração de serviços: não será difícil pensar-se no criminoso como cliente e muito menos no desempenho policial de papéis diversos, complexos e contraditórios, com um amplo universo de interações sociais, conflitivas, dramáticas e humanas que são as interações típicas da atividade policial. Tem sido nosso estorço tentar praticar uma administração inovadora, desenganchando a idéia do serviço subordinada à da força, desmilitarizando a gestão policial e a sua atuação para poder enquadrá-la dentro de tal modelo teórico. Previamente, em outro artigo, discutir com mais detalhes a nossa experiência administrativa, contar, por exemplo, como estávamos trabalhando com as ferramentas da qualidade total no planejamento operacional ou como pretendemos substituir a burocracia castrense, criando uma nova burocracia adequada à atividade policial.

Falamos da conceitualização e da natureza organizacional da polícia; falaremos agora das suas atribuições. A polícia tem sido tradicionalmente percebida como órgão responsável pela prevenção e repressão ao crime, sobressaindo neste mister, como funções primordiais, o patrulhamento e a investigação criminal. Quando se observam empiricamente as atividades da polícia, começamos a perceber uma série de outras atividades desempenhadas pela instituição, que não são consideradas nas avaliações subjetivas que o

público geralmente faz daqueles órgãos: o desempenho policial é sempre referenciado ao controle do crime. Raymond E. Clift (1964) já assinalava a complexidade de tais atribuições ao chamar a atenção para o fato de ter a polícia moderna deixado de atuar somente nos assuntos de natureza criminal, passando a "presença marcante em muitas áreas da atividade humana. Assinala, com toda a razão, ser a polícia uma das poucas instituições públicas que têm tarefas que interessam de forma acentuada e dramática a toda a coletividade. Mais recentemente, José Maria Fico (1992), ao examinar as missões policiais, assevera que a manutenção da ordem, a proteção de certos valores aceitos socialmente (vida, integridade física, propriedade privada etc), a aplicação das leis, a prevenção e repressão ao crime e a defesa das liberdades fundamentais constituem-se nos elementos essenciais para a existência de uma sociedade democrática, afirmando caber à polícia a tarefa específica de cumprir tais atribuições. Já se pode perceber o leque diversificado de missões, a sua complexidade e a sua natureza política.

A complexidade das missões policiais fez com que André Brossard (1982) tentasse propor uma teoria geral sobre as missões policiais, analisando as diferentes funções exercidas por diversas polícias de vários países. Com isso, pretendeu construir uma definição que pudesse ser utilizada por qualquer polícia: garantir a paz e a segurança em uma coletividade, assim como a segurança dos cidadãos, irrompendo-lhes pela força, se necessário, o cumprimento das leis.

Nós estamos falando das atribuições policiais com o intuito não só de conhecer a sua diversidade mas também a sua natureza polí-

tica, isto é, o seu comprometimento com a democracia. É por isso que o manual de treinamento da ONU, ao elencar os propósitos da organização policial, inova ao colocar, entre as diferentes atribuições, a proteção e promoção dos direitos humanos. Interessante observar que todas as atribuições acima examinadas referem-se às organizações policiais tomadas no seu sentido subjetivo. Dizemos isto pelo fato de nos parecer, falando agora do caso brasileiro, que as atribuições das polícias (art. 144, CF) não se achem ao conceito subjetivo de polícia. A Constituição Federal, quando fala da polícia judiciária e ostensiva, está se referindo ao aspecto objetivo da polícia. No caso da polícia ostensiva, fica mais complicado, por tratar-se de uma categoria nova, inventada pela Constituição, desconhecida do direito administrativo. Pense que seria necessária uma revisão.

Apresentadas todas essas considerações, fica aqui já a proposta de se entender como atribuição da polícia o compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos. Com isso nós podemos reafirmar a ideia do policiamento ético e legal que, para nós, significa a subordinação da técnica policial aos valores éticos e legais. Isto exigirá uma nova formulação da eficiência e eficácia policial e a construção de novos indicadores de produtividade adequados ao processo social democrático e civilizatório. Cadáveres de criminosos não poderão servir de indicadores de sucesso policial. É necessário consolidar uma lógica operacional apoiada em uma deontologia policial que defina os novos valores do policiamento e da polícia. Isto implicará a revisão dos saberes e dos fazeres policiais, com repercussões na própria administração policial.

Um outro tema que tem nos mobilizado intelectualmente é o do desequilíbrio da

segurança pública do quadro teórico da doutrina de segurança nacional. Não desvalorizamos as preocupações com a segurança interna ou externa, que são necessárias. No caso brasileiro, o fato de as questões da segurança interna tradicionalmente terem ficado sob o comando do Exército favoreceu a que a segurança pública fosse colocada na mesma situação. Isto é, depende daquela força. Talvez isto explique o fato de as polícias militares serem forças auxiliares e reservas do Exército. Cremos ser este um dos grandes problemas para o desenvolvimento da polícia brasileira. É necessário separar a polícia do exército; compreender o que seja ordem pública, entendendo a sua manutenção como missão exclusiva da polícia e distinguir as situações conflitivas que possam, pela sua natureza e gravidade, sugerir o apoio das Forças Armadas. Parece que a Constituição confundiu a todos quando atribuiu também ao Exército missões de lei e ordem, missões puramente policiais. O caso brasileiro é bastante diferente da situação internacional; na Europa continental, são comuns os conflitos internos serem tratados preferencialmente pelas polícias. É comum naqueles países o entendimento de que as missões de polícia são diferentes das missões de guerra, mesmo quando essas missões sejam executadas por militares. Sabem eles que o policiamento é atividade civil, que deve ser subornado ao poder civil e aos tribunais civis. Isto implicaria, no caso brasileiro, algumas revisões: uma delas é a da submissão dos policiais militares, e mesmo dos militares que executam tarefas do policiamento civil, à justiça militar, outra seria o policiamento civil, à justiça militar, outra seria a submissão do policiamento ostensivo à autoridade militar. Não tem sentido manter-se no Ministério do Exército uma Inspeção Geral das Polícias Militares. Se há de existir, a nível federal, um órgão de coordenação das polícias estaduais, este órgão deve estar no Ministério

da Justiça. Vimos isto na Itália, em Portugal e na França. Acreditamos que seja assim na maior parte do mundo. Os conflitos internos são administrados pelo poder civil.

Sobre a utilização do Exército nas atividades da polícia, recomendamos a leitura da entrevista do reporter Araújo Netto com o senador italiano Pino Arlacchi (*Jornal do Brasil*, 23 Jun 96). O entrevistado, tendo sido diretor da Associação Internacional sobre a Estratégia de Combate ao Crime Organizado, explica como, na Itália, vem sendo combatido o retorno, de leis mais severas e do aumento dos poderes da polícia. Fala dos insucessos das operações de guerra contra os mafiosos que acabavam sendo mais propagandísticas, espetaculares, porém não produziam qualquer resultado. Diz mais: "o combate à Máfia não pode perder de vista os direitos civis e democráticos. Usando técnicas da *Intelligence*, os colaboradores da Justiça, a apreensão dos bens, conseguimos conter e atacar diretamente uma sociedade secreta plur-secular no pleno respeito a todas as regras da democracia. Não esperamos as penas, não tocamos nos direitos dos encarcerados. Possa assegurar que nos cárceres dos mafiosos não se pratique qualquer forma de tortura ou intimidação". Vejamos! Combate ao crime organizado com inteligência e respeito aos direitos humanos! Certamente, dão alguns defensores das violações dos direitos. Isto só serve para países do primeiro mundo.

Um outro tema bastante importante para o nosso debate refere-se ao estado atual do pensamento criminológico. Antes de entrar no mérito do debate, contaremos um pouco da nossa experiência com este assunto. Assumiremos a chévia de um órgão do Estado Maior

da PM, que cuidava das operações e da ensino policial. Foram obrigados a procurar uma melhor fundamentação para o trabalhador policial; precisávamos fugir da literatura jurídica, dos regulamentos e manuais militares e dos textos de administração que vinham tendo a primazia em nossos estudos. Buscamos e encontramos uma literatura policial, textos americanos editados em espanhol, para atender as polícias latino-americanas. Foi quando encontramos o manual da polícia de Q. W. Wilson, um clássico da literatura policial. Percorremos, desde logo, que não bastavam textos de polícia para a nossa compreensão sobre o crime e seu controle. Buscamos a criminologia. Encontramos uma criminologia que pensava o crime e sua prevenção de forma diversa das formulações da escola clássica de direito penal e do positivismo criminológico. Começamos a refletir sobre como as propostas dessa nova criminologia poderiam influenciar as estratégias policiais de controle do crime. Não aceitávamos a maioria das teses do positivismo criminológico que têm subsistido a tal política do enfraquecimento, por causa da sua ineficácia e pelo alto custo social imposto pela sua face perversa de incentivadora e estimuladora de violação das garantias individuais. Apesar de rejeitá-las, percebemos como essas teses eram bem aceitas pela sociedade, pela mídia e pela polícia; as suas propostas de respostas severas e repressivas aos criminosos respondiam melhor aos apelos emocionais de uma sociedade aterrorizada com a criminalidade (García-Pablos de Molina, 1992). As dificuldades para a implementação de um novo modelo de prevenção e controle do crime são grandes; a criminalidade moderna não tem encontrado espaço para impor o seu discurso. Mauricio Martínez (1990) procura explicar as razões dessas dificuldades quando discorre sobre o debate travado no

84

âmbito da criminologia atual. Não nos interessa aprofundar o debate, mas tão somente tentar entender o reflexo dessas discussões no interior das polícias.

Martínez mostra como surge o movimento "neo-realismo da direita", nos anos 80, nos Estados Unidos e na Inglaterra. Parece-nos ser o movimento da escola positiva com uma nova roupagem. Este discurso frequentou os palanques eleitorais das campanhas vitoriosas de Ronald Reagan e Margaret Thatcher; eram propostas de maior segurança com maior repressão contra os criminosos das áreas mais pobres e das minorias étnicas. A reação surgiu nos mesmos países, por volta de 1982, com o movimento no interior da criminologia crítica, que se intitulou de "neo-realismo de esquerda". Tal movimento puxou uma discussão em torno dos seguintes temas: as causas do crime; o crime como problema real; as vítimas do crime; propostas sobre o controle penal e compromisso com as reformas democráticas.

Na polémica sobre as causas do crime, os neo-realistas acusam seus oponentes de terem abandonado as questões da etiologia do crime pelas preocupações com a economia política e a teoria do Estado. Na nossa observação, a questão da etiologia dos crimes teve a contestação mais enfática com a abordagem da *labeling approach*, a teoria da rotulação social. A partir de então o paradigma etiológico é substituído pelo paradigma da reação social, para esse novo modelo teórico, não teria sentido estudar-se as causas do crime, apropriando-se da metodologia das ciências naturais, já que o crime não era um ente ontológico e sim um fenômeno contingencial, que existe como uma definição jurídica-penal, isto é, como definição de um determinado código penal. Os oponentes contestam, entendendo ser um erro

retornar-se a noção de causa tal como fora proposta pela criminologia positivista.

Interessa-nos relatar como tais questões repercutiam (e ainda repercutem) no âmbito policial. As repenções no âmbito policial não são boas. A polícia acostumou-se a justificar-se, quando cobrada pelo fracasso na repressão ao crime, afirmando que sua atuação deveria ser sobre os efeitos, não podendo operar sobre as causas do crime, causas essas entendidas de natureza pessoal, social ou políticas.

O crime é percebido pelas pessoas e pela polícia como um fato real, um fato causado. A mudança do enfoque criminológico, passando da figura do crime e do criminoso para os órgãos do controle social penal, causaram uma perplexidade nesse setor; pela nova formulação, o crime e o criminoso passam a ser construção de desses órgãos; o alvo das críticas e da observação científica não era mais o crime e o criminoso e sim a atuação dos órgãos de controle social penal quando definem o crime (criminalização primária) ou quando selecionam os crimes que serão perseguidos, isto é, os criminosos que serão presos (criminalização secundária). O sistema de justiça criminal, até então percebido como órgão encarregado de combater o crime e o criminoso (estes, então, entendidos como males reais da sociedade) passa a ser "condenado" como produtor do crime e dos criminosos. O problemático agora é o próprio controle social. É esta a leitura feita pelo sistema e pela sociedade; não é difícil perceber a sua rejeição e o reforço da teoria da defesa social no âmbito desse sistema; tais teses falam mais de perto ao senso comum, ao enfatizar a negatividade do crime e a positividade do sistema de controle social penal.

Lembramos de um professor de criminologia da Escola de Formação de Oficiais da

85

PMERU que nos relatava suas dificuldades para explicar aos alunos as teses interacionistas e as posições da teoria de rotulação social. Os alunos rejeitavam bastante em aceitas. Acrescentamos que não podia ser discutido: o profeta absoluto que não podia ser discutido, o profeta acreditava que tal posicionamento se devia a muito estudo de direito e pouco de sociologia. Contamos essa história para demonstrar a resistência dos policiais a essas teses.

A polémica sobre o "crime como problema real" começa atacando as formulações românticas dos criminólogos radicais ingleses e americanos, que realçavam o valor político do crime e creditavam o aumento da criminalidade ao resultado da atividade do sistema de justiça criminal. Para Mauricio Martínez, não foi difícil chegar-se a um consenso sobre a existência real do crime e da sua natureza problemática entendida como fenômeno intraclassista. O crime é um problema real, negativo, e que causa transtornos e sofrimento para todas as classes sociais. Não é um fenômeno decorrente da luta de classes, afirmam os neo-realistas. Não é difícil perceber ser este o entendimento comum da maioria das pessoas e da polícia.

Outro ponto destacado do debate é o da vítima. Os neo-realistas "acusam" os seus oponentes de terem abandonado as vítimas dos crimes. Asseveram que as vítimas de maior risco são as da classe mais pobre. Os "acusados" defendem-se negando tal abandono: sabem que os setores mais pobres são os mais vítimas, como sabem também serem tais setores os de maior criminalização. Não aceitam a valorização das vítimas, feita por determinados setores, com o definido propósito de promover campanhas de lei e ordem. Isto é bem verdadeiro entre nós. Tem sido esta a mais

frequente acusação dos setores que apóiam o lema "bandido bom é bandido morto". Dizem que os "direitos humanos" só se preocupam com os direitos dos criminosos, esquecendo-se dos direitos das vítimas. A estratégia é dramatizar o debate com o sofrimento real das vítimas para justificar o endurecimento contra os criminosos. Na nossa observação, é comum ver-se nesses setores mais pobres da população uma aceitação para o endurecimento da ação policial. O que torna, a nosso juízo, o quadro mais complicado é que a população pobre acaba sendo submetida a um duplo processo de vitimização: o da violência tradicional dos chamados "crimes de rua" e o da violência no endurecimento penal só realçam a violência dos tombadinhos, dos assaltantes da rua, deixando intocados, protegidos pelo silêncio, os crimes econômicos, os crimes do poder político, os atentados contra os interesses coletivos. Parece-nos que essas duas espécies de vitimização suscitam espécies correlatas de criminalização: de um lado, o criminoso pobre vitimando a população pobre; de outro lado, um criminoso rico vitimando a população pobre. Sobre isto é oportuno o que vem ocorrendo, atualmente, na cidade de São Paulo. É exemplar o editorial do *Jornal do Brasil* 14 ago. 96 intitulado "Direitos humanos". Fala do assassinato de três jovens paulistas por outros jovens drogados, o que impressiona pelo

injusto e que o editorialista passa a condenar os direitos humanos e as ONGs, e acaba repetindo a velha e conhecida técnica de pedir o endurecimento penal. Em momento algum o editorialista apela para uma reflexão, sobre o que está acontecendo com as pessoas, não se pergunta pelo reduzido valor que se está dando à vida; mata-se como se se estivesse brincando diante do vídeo, com aqueles jogos eletrônicos que somam pontos quando se mata

alguém. Já perceberam como a atividade de matar se transforma em uma atividade lúdica? É culpa dos direitos humanos? Esta é uma questão problemática para os que pretendem implementar o plano nacional dos direitos humanos.

Na discussão sobre os dois últimos temas, controle penal e compromisso com as reformas democráticas, vamos nos cingir somente ao item que fala das polícias. Os neo-realistas de esquerda defendem, no controle da criminalidade, a rigorosíssima preventiva mediante um trabalho articulado entre a comunidade e a polícia. Maurício Martinez observa que a dedicação neo-realista com a polícia decorre de um fenômeno típico da Grã-Bretanha: país onde a polícia é um símbolo de orgulho. A polícia é realçada no seu papel de prevenção ao crime. Os neo-realistas têm acusado os seus opositores de desvalorizar o papel da polícia, que seria vista mais como instrumento de manutenção da ordem do que de controle da criminalidade; são eles criticados quando defendem a articulação da polícia com a comunidade sem explicitar bem o que entendem por comunidade, e ainda pelo fato de não terem considerado a diversidade de interesses e de valores no seio dessas comunidades. É fato que eles defendem a proposta de uma nova polícia.

É óbvio que essas propostas de valorização da polícia repercutem bem no meio policial, embora as novas propostas de atuação nem sempre agradem. É certo que a polícia percebe a avaliação negativa que lhe é feita por setores da esquerda, interpretando-a de diferentes maneiras. Uma interpretação muito comum é de que a esquerda menospreza a atuação policial por entender que o crime é fenômeno capitalista e que será resolvido com a transição da sociedade burguesa em socialista;

outra é que a esquerda acredita que o problema criminal é resolvido com políticas sociais e não com polícia; outra, ainda, é que a esquerda prefere a desordem para justificar suas propostas de transformação social, daí não valorizar a atuação policial; estas e muitas outras fantasias estão presentes na cultura policial e em diferentes setores da sociedade; reforçam as teses do endurecimento penal.

Como dissemos antes, não vamos examinar todas as teses em discussão dentro da criminologia crítica. Colocamos algumas questões para atrair a atenção sobre a necessidade de um aprofundamento do debate, prescrito e esboçado por todos é o do controle da criminalidade e a sua diminuição, o problema se põe pelo antagonismo das soluções apresentadas. De início, descartamos qualquer solução violadora dos direitos humanos. Só é desumantizador; desumaniza o vitimado e o agente vitimador; além disso, é fator criminogênico, pois introduz mais violência no processo social.

Terminando este artigo, queremos reforçar algumas ideias. Uma delas realinha que meu encontro com a literatura policial melhorou minha compreensão sobre o papel da polícia, das suas atribuições, das diferentes formas de organização da polícia em torno dessas diferentes atribuições; compreendi o caráter imparcial, da polícia brasileira, ao definir suas atribuições e ao organizá-la com uma parte "militar" no patrulhamento e uma parte "jurídica" na investigação criminal.

No campo da ciência da administração, pode acompanhar a evolução da gestão das empresas, desde os modelos tradicionais do Taylorismo e do Fordismo até as formas atuais, impostas pelos novos padrões tecnológicos e de competitividade. Pode verificar como es-

ses novos modelos vêm sendo incorporados pelas polícias, notadamente as americanas, orientando novas formas de gestão do policiamento e da investigação criminal. Neste campo, a necessidade de se definirem novos padrões de eficiência e de eficácia sugere novos modelos conceituais e gerenciais, novas formas de estruturação organizacionais e novas técnicas operativas. O modelo da polícia colombiana é um bom exemplo.

No campo da literatura criminológica, encontramos subsídios que procurava para entender a criminalidade e seu controle e sua prevenção. Pode verificar e aceitar a crítica do positivismo criminológico que fundamenta toda a sua orientação em torno da conduta individual do criminoso. Para os positivistas, prevenir o crime era dirigir todas as medidas preventivas e repressivas para um alvo: o homem criminoso. Leis mais enérgicas, aumento das prisões, tratamento ou eliminação dos criminosos são as receitas mais comuns. Aprendi com alguns fatos que isto não funciona como pensavam; aprendi que além da conduta humana, além do criminoso, há outros aspectos que precisam ser considerados pela criminologia: o poder, as desigualdades sociais, o desenvolvimento e o próprio sistema de justiça criminal. Aprendi a entender como essas variáveis atuam funcionando como elementos condicionadores da criminalidade, ao lado da conduta humana. Isto não quer dizer que não se prendam os criminosos, mas tão somente chamar a atenção para o fato de que a exclusividade do investimento nesta direção é equivocada; aprendi que a criminalidade é um fenômeno sociopolítico que nasce e floresce com a nossa convivência social; a forma como nós administramos essa convivência orientará a natureza e os aspectos da nossa criminalidade. Isto é muito importante, pois vai servir para or-

entar as nossas políticas criminais, particularmente agora que o Brasil (finalmente) aceita com o Plano Nacional dos Direitos Humanos. Não podemos vacilar em nossas convicções, sob pena de o plano fracassar até na sua intenção. Não precisamos, como fez o presidente Fernando Henrique Cardoso, preocupado com a queda nas pesquisas do seu candidato à prefeitura de São Paulo - queda essa que alguns estão atribuindo à crescente divulgação da violência naquela cidade -, aplaudir as práticas da polícia do Rio e sugerir a sua aplicação na capital paulista.

Precisamos aprender a construir programas de prevenção do crime com uma visão humanista e integradora, que privilegie os aspectos preventivos e qualifique a repressão. Intentamos construir na FPM uma metodologia para esses programas operacionais, tentando construir novas formas de atividade policial. Nessas ações de controle do crime são sempre ações reativas e espasmódicas. Respondem sempre a situações graves que impactam a sociedade; são sempre imediatas e de curto prazo. Insistir no aumento do policiamento ostensivo (é preciso) ou na qualificação da investigação criminal (é preciso) é responder às teses criminológicas que querem combater o crime somente através do ataque ao criminoso. Em nossas considerações, procuramos trabalhar com outras variáveis: inicialmente, é importante o conhecimento do crime que se quer prevenir ou reprimir: drogas, homicídios, seqüestros, violência doméstica, crime organizado? É preciso uma análise detalhada dos crimes: não é comum trabalharmos com dados mais sofisticados; só sabemos contar numericamente os crimes que chegam à polícia. Quais são esses dados e como podem eles subsidiar planos de controle do crime? Planos da proposição de que se deve ter

postas específicas para controle da criminalidade; é equivocado pensar que se podem organizar programas idênticos para conter seqüestros, homicídios, contrabando de armas ou outros; pensar em aumentar o policiamento ostensivo é um desses equívocos. Os crimes são diversos, apresentado aspectos diferentes que precisam ser conhecidos para que possam orientar os planejamentos. Eis alguns dos aspectos: ações envolvidas; modo de atuação; níveis de aceitação e reação social; dados estatísticos sobre índices, tendências e impacto social; agências preventivas e repressivas; dados geográficos e outros. Estes e outros aspectos ajudarão a construir programas operacionais com a filosofia prevencionista da polícia comunitária. Com eles será possível articular as ações preventivas e repressivas das agências formais e informais do controle social; dos órgãos governamentais e não-governamentais; das agências nacionais, estaduais e municipais, articulando e integrando ações, sendo proativo e não reativo. Tais planejamentos evitam pensar em resolver o problema com polícia dura. O que é polícia dura? Assim tentamos reformular e organizar o planejamento de prevenção ao crime, entendendo que não há polícia ou combate duro; há planos inteligentes, racionais e eficazes; há polícia eficaz, há eficácia segundo os ditames de uma política de segurança pública, para um Brasil pluralista, democrático e respeitador da dignidade da pessoa humana.

* Publicado em *Discursos Sediciosos - crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, nº 2, 2º semestre de 1986, p. 191-211.

Referências bibliográficas
Albrecht, Karl. *Revolução dos serviços*. São Pau-

lo, Pioneira Administração e Negócios, 1988.
Aroca, Juan Montero, in Montañes, Manuel Jordán, *Guía Práctica del Psicólogo Municipal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.
Baznos, Clouis. *Força de polícia*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973.
Gossart, André. "Las funciones policíacas". in *Polícia y Sociedad Democrática*. Compilado por José María Fíto, Madrid, Alianza, 1983.
Cliff, Raymond E. *Cómo razona la policía moderna*. México, Letras, 1964.
Katz, Daniel e Kahn, Robert L. *Psicología social das organizações*. São Paulo, Atlas, 1970.
López Rey, Manuel. *Criminología: criminalidad y*

planificación de la policía criminal. Madrid, Biblioteca Jurídica Agular, 1978.
Martínez, Mauricio. *Qué pasa en la criminología moderna?* Bogotá, Temis, 1990.
Molina, Antonio García-Pablos de. *Criminología: una introducción a seus fundamentos teóricos*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.
Organização das Nações Unidas. *Direitos Humanos na Administração da Justiça*. Manual de Treinamento para Policiais, Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, FMERJ, 1994 (mimeo).
Rico, José María e Sales, Lutz. *Delito, insegurança do cidadão e polícia*. Rio de Janeiro, Biblioteca da Polícia Militar, 1992.
Wilson, O.W. *Administração de la policía*. México, Limusa, 1974.

O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia *

A reforma da polícia

Para falarmos sobre as inovações mais importantes ocorridas nas organizações policiais e nas suas atividades de policiamento e de investigação, escolhemos um texto de Keating e Moore sobre a evolução do policiamento nos EUA¹. Pretendemos comentar esse texto, acrescentando outras informações que possam trazer dados esclarecedores sobre a realidade do nosso policiamento.

As categorias que eles utilizaram para comparar o modelo teórico aplicado ao estudo das diferentes fases do policiamento serão úteis para entendermos a evolução da atividade policial, tanto lá nos EUA como aqui no Brasil. Os autores dividiram a história da polícia americana em três períodos: era política, era da reforma e era da resolução de problemas da comunidade. Utilizaram as seguintes categorias para a análise dessas três eras:

- legitimação e fonte de autoridade;
- função policial;
- desenho organizacional;
- relações externas;
- administração das demandas;
- programas e tecnologias; e
- medições dos resultados.

Os autores enfocam as diferentes fases do policiamento analisando a forma como foram respondidas as questões colocadas por essas categorias em cada período examinado.

O período chamado de *era da reforma* é o que vamos analisar; estaremos também destacando o pensamento de O. Wilson², conceituado estudioso da administração policial, considerando um dos grandes arifes do período que será examinado.

Na primeira categoria ("legitimação e fonte da autoridade")³, os "reformadores" da polícia não queriam a política, ou melhor dizendo, os políticos como base da legitimidade policial. Definiram "as leis e o profissionalismo" como as bases principais dessa legitimidade. Isto representou para os americanos e também, pode-se dizer, para os brasileiros o afastamento dos políticos e da própria comunidade das decisões sobre a atuação policial.

Estava decretada a autonomia policial; os policiais eram suficientemente profissionais para decidirem como aplicariam as leis. O fato de a polícia pertencer, como órgão público, a uma administração pública não obrigava a sua subordinação ao poder político local.

A "função policial", outra categoria examinada, tinha no "controle do crime" a resposta

correta: esse seria a principal tarefa da polícia. Lendo O. Wilson não é diferente: quando define os fins da polícia, declara que cabe a ela vigiar as pessoas e o ambiente onde vivem para que não violem as leis e os regulamentos³, são reputadas todas as tarefas consideradas assistenciais: Polícia operando através do patrulhamento e da investigação criminal, dentro do modelo punitivo, eis a receita deste período.

O "desenho organizacional", a categoria que examina o formato das polícias, sugere o modelo clássico da administração. Sobre isto, O. Wilson é exemplar quando recomenda aos administradores da polícia que observem como as Forças Armadas, as instituições públicas e a indústria se organizam, sugerindo que os mesmos princípios que as cidades organizadas utilizam para sua administração serviriam também para a polícia⁴.

É claro que não seria razoável pensar-se em modelos de organização diferentes dos que predominavam na administração empresarial naquele momento. Era o chamado modelo "Taylorista", sofisticado pelo "fordismo", que imperava no cenário da administração americana: divisão de trabalho, unidade de controle, centralização rígida, subordinação excessiva e outros procedimentos, em muito semelhantes aos adotados pelo modelo militar, acabaram sendo assimilados pelas polícias, fazendo com que elas se assemelhassem, em muitos aspectos, às organizações militares.

Uma outra categoria é a que trata das "relações externas", ela procurava determinar as relações da instituição com o seu meio ambiente, notadamente com o seu usuário - o cidadão. Não temos dúvidas de que, na era da reforma, a opção preferida seria um modelo fechado, bastante adequado à ideia de profis-

sionalismo então adotada. O Wilson, no seu livro, dedica três capítulos ao exame desta questão: relações públicas, informação ao público e colaboração dos cidadãos com a polícia⁵.

Já se pode perceber que o tema é de grande relevância, ficando bem claro que o reforço do autor entende ser a polícia quem deverá modelar tais relações. Kelling e Moore⁶ também ressaltam este aspecto, chamando a atenção para o papel passivo que é exigido dos cidadãos nas suas relações com a polícia: eles (os cidadãos) acabam sendo transformados em simples informantes da polícia, os profissionais da polícia não permitem outra participação além dessa.

Na categoria seguinte, que trata da "administração das demandas", os autores explicam como a polícia vendia a sua imagem de "combatentes do crime" e como induziam as demandas da população para os serviços policiais definidos por ela como eficazes, entre os quais o patrulhamento motorizado. É a época da instalação das centrais telefônicas para as chamadas da população - o 911 dos americanos, a orientação era a de ligar para o 911 que a polícia estava pronta para atender. Mobilidade, pronto atendimento e comunicação eram as metas preferidas dos administradores de polícia. Daí surgiu o projeto de centralização das comunicações da polícia com o público; nós também, instalados no mesmo modelo, chamamos o nosso centro de operações - o 190. O público é induzido a chamar a polícia sempre que necessitar do seu auxílio ou presenciar um crime. A polícia se prepara para atender com presteza às solicitações do público: para isto é preciso ter um patrulhamento motorizado e um bom serviço de comunicações. Estas são as principais exigências administrativas impostas pelo período da reforma.

Analisaremos agora uma outra categoria examinada por Kelling e Moore, que trata dos principais "programas e tecnologias", recomendados pelos "reformadores" da polícia. Pretendemos fazer um estudo mais aprofundado desta categoria, comentando a abordagem de O. Wilson sobre o policiamento ostensivo e sua eficácia no controle do crime. É a sua abordagem que realmente simboliza toda o paradigma que estamos analisando.

Ao definir os objetivos das patrulhas policiais, o autor deixa bem clara a fã que deposita na eficácia deste método, fé que se generalizaria entre todos os policiais: tais objetivos buscavam eliminar efetivamente a oportunidade e, melhor do que isso, a crença de existir oportunidade para o cometimento de crimes sem que o criminoso fosse alcançado pela polícia. É necessário, dizia ele, criar-se a impressão da onipresença policial e isto se consegue quando se põe a circular de forma visível e freqüente a toda hora e em todos os bairros, as cidades patrulhas⁷.

A fórmula, portanto, estava estabelecida para inibir o criminoso ou prendê-lo quando ele cometesse o crime. O Wilson acreditava que o crime ocorria quando falhava o serviço de patrulhas. Considerava tal serviço como "a espinha dorsal da polícia", o núcleo em torno do qual deveriam gravitar todos os outros serviços, inclusive a investigação criminal.

O modelo de O. Wilson está presente na estruturação da polícia brasileira. É por tal razão que os brasileiros acreditam na primazia do policiamento ostensivo em detrimento da investigação criminal.

Explicando as principais tarefas das patrulhas, O. Wilson distinguia as seguintes⁸:

- os serviços solicitados;

- os serviços de inspeção;

- e o patrulhamento de rotina (ostensivo);

A compreensão destas tarefas é importante pois nos ajudará, mais adiante, quando analisarmos as pesquisas que avaliaram o policiamento ostensivo, entender bem o que aqueles estudos revelaram. A primeira tarefa - serviço solicitado - refere-se ao atendimento das solicitações feitas pela população através do telefone 190, a segunda tarefa - serviço de inspeção - se refere àsicas freqüentes da patrulha às áreas de risco da sua zona de policiamento; a terceira tarefa - patrulhamento de rotina (ostensivo) - é o deslocamento da patrulha por determinadas áreas, com finalidade de observação das pessoas e sobre tudo para marcar a sua presença ostensiva.

O Wilson afirmava que a simples presença policial seria fator de inibição dos criminosos e da segurança para os cidadãos. Declara que esta presença é mais eficaz quando utilizada por um patrulhamento; é decretado o automóvel no patrulhamento; é decretado o fim do policiamento a pé. Para ele o patrulhamento em automóvel é o tipo de patrulha mais eficaz e econômica quando é dirigido por um patrulheiro que saiba empregar os melhores métodos de patrulhamento. Ele recomendava patrulhas com um só policial.

É esta crença no poder do patrulhamento motorizado no combate ao crime que marca o pensamento de O. Wilson. É este pensamento que marca a era da reforma: a patrulha preventiva em automóvel e as respostas rápidas às chamadas do sistema 190 se constituíram nas principais técnicas policiais desta período.

Outra categoria analisada, "a medição dos resultados", tinha como indicadores a "prisão de criminosos" e os procedimentos estatísticos

cos ligados ao controle do crime: "os índices de criminalidade". O tempo para responder às chamadas policiais e as freqüências de patrulhamento eram também dados para medição da eficácia policial. Sobre esta questão, é bom lembrarmos algumas observações formuladas por O. Wilson quando fala da medição da eficiência policial: "Uma dessas observações é a que trata da avaliação dos métodos policiais através de índices criminais; para O. Wilson, a ineficácia deste procedimento resulta do fato de que são desconsiderados fatores sociais que influenciam tais índices e que não podem ser controlados pela atividade policial; a outra observação é para o fato de que medidas administrativas executadas pelas chefias da organização policial não têm reflexo em muitos dos tais índices. O. Wilson não descarta a possibilidade do uso destes índices, mas alerta para a necessidade de um controle mais sistemático e cauteloso dos fatores sociais e organizacionais envolvidos, quando for necessário usar tais índices para aferir a eficiência policial.

Terminemos de expor sucintamente a "era da reforma" da história do policiamento nos EUA. Verificamos as principais características deste período e o pensamento de seu principal mentor intelectual - O. Wilson. Examinamos este período com mais atenção por vários motivos: pelo fato de ser este modelo de policiamento o utilizado e endeuçado pela polícia brasileira, e igualmente por uma razão didática, para ajudar-nos no entendimento das críticas que foram formuladas ao referido modelo e, também, na discussão das propostas de alteração que foram sugeridas para superação da era da reforma.

Gostariamos de precisar os anos que teriam limitado as diversas eras para que possam acompanhar com mais segurança como estes fatos são contemporâneos de outras

mudanças ocorridas em outras áreas sociais. Os autores ligam a era política ao período de 1840 até 1900; a era da reforma ao começo dos anos 30; alcança maior projeção nas décadas de 50 e 60, começando a declinar por volta dos anos 70; cabe recordar que o livro de O. Wilson foi editado em 1950.

Assinalamos também os acontecimentos ocorridos na área da criminologia que acreditamos tenham produzido algumas consequências no âmbito da justiça criminal. Não temos dúvida de que, por trás do modelo profissional de luta contra o crime, esteja o pensamento da criminologia tradicional, de inspiração positivista. Lola Anyar de Castro nos mostra que a ruptura com este pensamento começa a acontecer com o florescimento, nos anos 40 e 50, do movimento interacionista; no entanto, diz que tal ruptura realmente se dá devido a uma série de acontecimentos sociopolíticos ocorridos nos EUA por volta das décadas de 60 e 70². Destacamos entre esses acontecimentos o projeto Carnelel, a rebelião de cuerno político dos penitenciários americanos, o nascimento do movimento da contracultura, a tomada da consciência da gravidade dos crimes de colarinho branco e semelhantes, as contestações dos anos 60 e a desproporcional repressão policial. Cremos não ser difícil apontar nesta influência que, a partir de 1970 e no início dos anos 80, propiciaram, nos EUA, o princípio de um movimento de questionamento da eficácia policial; começa-se a duvidar da excelência do paradigma profissional concebido pelos reformistas da polícia.

No Brasil das décadas de 60 e 70, estavam vivendo a experiência da ditadura militar. A segurança pública estava fortemente influenciada pelo pragmatismo da doutrina de segurança nacional. A reforma policial se faz sob tal inspiração.

A seguir, veremos, ao examinar as pesquisas da *Police Foundation*, os fatos que reforçaram a contestação deste modelo e propiciaram os novos elementos para a transformação na área policial. Enquanto declinava nos EUA, no cenário brasileiro o modelo profissional começava a ser implementado. Mais adiante veremos como isso aconteceu.

As pesquisas da *Police Foundation*

No início de 1987, tivemos a oportunidade de visitar em Washington, a Fundação Polí- cia, e, em Nova Iorque, o Instituto de Justiça Vera. Conhecemos as principais pesquisas sobre o policiamento e as inovações que vinham ocorrendo nos EUA nessa área, notadamente as experiências que vinham se processando na polícia de Nova Iorque com o chamado policiamento comunitário.

Na visita à Fundação Polí- cia, fomos recebidos pelo seu presidente, Hubert Williams (ex-chefe de polícia) e pelo pesquisador Anthony M. Pate.

É importante relatar essa experiência e o impacto que essa visita nos provocou. Pate falava-nos da forma como foram iniciados os primeiros contatos com os policiais. Lá, como aqui, não eram muito diferentes as resistências dos policiais aos pesquisadores. Foi necessário, dizia-nos Pate, uma abordagem bastante cautelosa para estabelecer um bom diálogo com eles; assentou-se logo a condição de que o conhecimento da atividade policial era dos policiais e que eles funcionariam como informantes privilegiados dessas atividades para os pesquisadores; era preciso determinar o objeto da pesquisa em todas as áreas e dos dogmas da polícia ainda não investigados; escolheu-se, como uma criação inquestionável, a eficácia do patrulha-

mento motorizado na inibição do comportamento criminoso; nenhum policial ousava duvidar disso, apesar de nunca ter sido testada experimentalmente tal assertiva; era o dogma do período da reforma.

O relato de Pate impressionava porque os fatos narrados não eram diferentes das situações e reflexões vividas por nós: como instrutor da polícia e como chefe do serviço de operações, lidávamos diariamente com estas questões, era fácil entender as questões que vinham sendo colocadas pelo pesquisador pois aprendíamos nos livros de O. Wilson tudo aquilo que ali estava sendo exposto e questionado, ou seja, a eficácia do policiamento ostensivo. De repente vimos essas questões criticadas, mas ao mesmo tempo vislumbrávamos um novo cenário teórico-prático que vinha reforçar o nosso entendimento sobre um novo papel da polícia. Foi a certeza da possibilidade de trabalhar com este novo referencial o que restou da nossa visita à Fundação Polí- cia.

Vamos resumir, a seguir, as informações mais significativas das duas pesquisas que ficaram famosas pelo fato de terem iniciado os grandes questionamentos ao modelo profissional da polícia, surgido na era da reforma: foram as pesquisas realizadas pela Fundação Polí- cia nas cidades de Kansas, Houston e Newark. Elas abriam um novo cenário para a polícia norte-americana.

As pesquisas de Kansas

As pesquisas realizadas pela Fundação Polí- cia no Departamento de Polí- cia da cidade de Kansas, entre outubro de 1972 e setembro de 1973, tinham como objetivo medir o impacto que o policiamento ostensivo, particularmente o chamado patrulhamento preventivo de rotina, exercia sobre a incidência do crime e o medo do público³. Para a pesqui-

sa foram selecionados quinze distritos policiais, divididos aleatoriamente em três grupos de cinco distritos.

A variável experimental era o patrulhamento preventivo de rotina, aquela terceira tarefa das patrulhas na visão de Q. Wilson, já referida, concebido como um fator importante na prevenção de crimes e consistente no deslocamento das patrulhas por determinadas áreas, observando as pessoas e marcando presença pela sua visibilidade. Estabeleceu-se a crença de que o efeito do patrulhamento inibia o comportamento criminoso e incutia no cidadão uma sensação de segurança. Era o efeito preventivo deste determinado tipo de patrulhamento que estava sendo avaliado experimentalmente.

Os distritos policiais, divididos em grupos, compunham diferentes situações experimentais; no primeiro, chamado de "grupo reativo", foi suspenso todo e qualquer patrulhamento preventivo de rotina; no segundo, chamado de "grupo de referência" e que funcionou como grupo de controle, não se alterou o modo normal de atuação dos diversos tipos de patrulhamento que operavam na área; no terceiro grupo, chamado de "reativo", aumentou-se a quantidade de patrulhas no patrulhamento preventivo de rotina. Desta maneira, os quinze distritos que fazem parte da situação experimental, operaram durante quase um ano; foi o tempo estabelecido para a realização do experimento.

Cinco hipóteses foram estabelecidas pelos pesquisadores e foram avaliadas durante o período experimental, a saber:

1. O crime, refletido nas pesquisas de vitimização e nas estatísticas, não variaria por tipo de patrulhamento.

Nesta hipótese, o crime seria a variável

dependente que seria alterada da seguinte maneira: no primeiro grupo, o crime aumentaria quando diminuisse o policiamento e no terceiro, de forma inversa, diminuiria o crime quando aumentasse o policiamento; a hipótese estabelecida acima contrariava a crença policial e acabou sendo confirmada pelo experimento; tanto nos dados da pesquisa de vitimização quanto nos registros policiais das áreas examinadas não ocorreu alteração que tivesse alguma significação estatística e que pudesse justificar a crença policial de que a variação na quantidade do patrulhamento preventivo afetaria o número dos crimes.

2. A percepção do cidadão em relação aos serviços policiais não variaria por tipo de patrulhamento.

A variável dependente - percepção do cidadão -, na crença tradicional da polícia, deveria variar, segundo as alterações procedidas na variável experimental - patrulhamento preventivo. Nos grupos que tiveram o policiamento aumentado e diminuído se esperava que o público percebesse tais diferenças; ocorreu justamente a confirmação da hipótese experimental da não existência de qualquer alteração percentual em qualquer um dos grupos experimentais; uma vez mais, foi rejeitada a crença dos policiais.

3. O medo e o comportamento dos cidadãos em consequência do crime não variaria pela intensidade do patrulhamento.

Esta hipótese refletava a crença dos policiais de que onde houvesse mais policiamento haveria menos medo da população e vice-versa. O experimento não afetou tal sentimento da população; não afetou também as atitudes dos empresários e nenhuma medida de proteção contra o crime empregada pela população local. Ficou confirmada a hipóte-

se experimental, ou seja, de que as alterações no nível do patrulhamento preventivo não interferiram no medo e no comportamento dos cidadãos.

4. O tempo de reação de polícia e a satisfação dos cidadãos com este tempo variariam por área de experimento.

O tempo de reação era medido a partir do instante em que a unidade policial (a patrulha) recebia o chamado até o momento em que ela fazia o contato com o solicitante. Não foram anotadas variações que pudessem sugerir alterações em função da área experimental. A satisfação do cidadão também não registrou nenhum dado que justificasse a confirmação da hipótese.

5. Os acidentes de trânsito aumentariam nos distritos reativos.

A hipótese experimental foi rejeitada. Registra-se a cautela dos pesquisadores com a afirmação desta hipótese, vez que na salação dos distritos não foram consideradas as suas condições normais de trânsito, para que fosse possível a comparação.

Examinadas as avaliações das cinco hipóteses experimentais, resta saber: quais os significados destes resultados para os administradores policiais e para os pesquisadores; como eles vieram a influenciar o planejamento policial americano e qual teria sido, para nós brasileiros, o valor destas pesquisas.

Joseph McNamara, chefe de polícia de Kansas, ao comentar os resultados da pesquisa, chamou a atenção para o que realmente a pesquisa mostrou: que o patrulhamento preventivo de rotina em carros caracterizados (os tanques) tem pouco valor para prevenir o crime ou tranquilizar a população; isto implica-

na, segundo ele, em pensar-se na utilização do tempo que se gasta neste patrulhamento (de pouco valor) em outras estratégias de policiamento¹⁴. Ele sugeriu a ocupação policial em atividades baseadas em metas de serviços e na prevenção de crimes específicos. Outras observações interessantes feitas pelos autores da pesquisa dão conta de que haverá necessidade de mais pesquisas para elucidar muitos dados levantados por este estudo, que acabou demonstrando que há "uma profunda disparidade entre o que queremos que a polícia faça, o que frequentemente acreditamos que faz e o que a polícia pode e deveria fazer"¹⁵.

Qual teria sido, para nós, brasileiros, o valor desta pesquisa? Influenciaram as nossas estratégias de policiamento? No período em que se realizavam estas experiências (1972/1973), certamente nós aqui estávamos implementando o modelo do patrulhamento preventivo sem qualquer consideração às suas limitações.

Sobre isso, recordamos uma situação exemplar que ocorre sempre que, por motivo de economia de combustível, determina-se a suspensão dos deslocamentos das patrulhas - o patrulhamento preventivo de rotina; os policiais reagem, com o apoio da imprensa, contra tal decisão que, segundo eles, afeta a segurança da população.

Não foi também diferente a reação dos policiais civis que, embora deveriam estar interessados por implementar procedimentos mais eficazes e sofisticados de investigação criminal, lutavam também denodadamente pelo serviço de ronda policial ou vigilância (patrulhamento preventivo) que alguns chefes de polícia tentavam acabar. A ronda policial acabou sendo extinta, mas isto fez com

que durante muito tempo se fiasse que o aumento do crime no Rio era resultado do término das equipes de ronda da polícia civil. Vê-se que pouco ou nenhuma influência exerceram, sobre as nossas estratégias de policiamento, as pesquisas americanas.

Há uma outra observação feita pelos autores da pesquisa que consideramos de grande importância, particularmente quando se pensa na avaliação do trabalho policial. Elas sustentam terem trabalhado com uma premissa básica, qual seja, a polícia, como mecanismo institucionalizado de controle social, é seriamente limitada em sua capacidade de prevenção do crime e de prisão dos criminosos, uma vez ocorrido o crime.

Concordamos com eles quando entendem ser necessária a mudança de expectativas da sociedade em relação ao papel da polícia. É fundamental entendermos as limitações do aparato policial no controle do crime: é importante que os policiais saibam os seus limites para que não se considerem super-homens e passem essa imagem para a população; é fundamental também que a população conheça as limitações da polícia para que as cobranças sejam mais adequadas e realistas.

Encerramos os comentários do relatório da pesquisa de Kansas assinalando dois aspectos importantes para o nosso estudo: um deles é a observação de McNamara, propondo a substituição da ênfase no patrulhamento preventivo da rotina, por estratégias que se baseassem em metas de serviços e prevenção de crimes específicos; o outro aspecto é o das limitações da polícia.

As pesquisas de Houston e Newark
Quase dez anos depois (1982) dos estu-

dos de Kansas, essas novas pesquisas realizadas em Houston e Newark¹³ testaram novas formas de métodos policiais. Elas procuraram outros objetivos para a atividade policial diversa da preocupada pela abordagem de "controle do crime". Sua preocupação não é mais com o criminoso ou o crime, mas sim com a proteção dos cidadãos; seus objetivos passam a ser a redução do medo, a melhoria da qualidade de vida do bairro e a melhoria das relações da polícia com os cidadãos.

As pesquisas realizadas nas duas cidades testaram a eficácia de alguns programas elaborados com a finalidade de atender as preocupações citadas acima. Foram os seguintes:

- boletim comunitário da polícia local;
- centro policial-comunitário de serviços múltiplos;
- contatos feitos por policiais com moradores para discussão sobre os problemas do bairro.

Em Newark foi testado um programa que procurava reduzir o que eles chamaram de "índices de crime", a desordem social e a deterioração física.

Os resultados dos experimentos, no relatório dos pesquisadores¹⁴, demonstraram que os objetivos determinados podiam ser alcançados com novas estratégias de policiamento bastante diferentes do modelo de patrulhamento preconizado por O. Wilson.

Ficou demonstrado que os programas de maior êxito tinham duas características comuns: melhoria dos contatos dos policiais com os cidadãos e maior autonomia para eles in-

terirem ou criarem programas para atender os problemas identificados na comunidade. Esta nova abordagem policial foi chamada por James Q. Wilson de "serviço comunitário".

A descrença na eficácia do policiamento a pé, promovida pela "era da reforma", foi destitua com esses experimentos; o contato policial-cidadão é feito com os "pés no chão" e não no automóvel.

Preocupações com o medo do crime, com as desordens e a deterioração física do ambiente e com a qualidade de vida dos bairros passaram a ser incorporadas ao rol dos objetivos da polícia; a preocupação exclusiva com o combate direto ao criminoso fica comprometida. Com essas novas preocupações, novas tarefas são impostas aos policiais patrulheiros.

Acreditamos que a importância dessas pesquisas foi ter demonstrado a utilidade do bom relacionamento da polícia com a comunidade; mais do que isso, foi ter demonstrado a necessidade da polícia trabalhar junto com a comunidade para identificar seus problemas e estabelecer estratégias específicas para a resolução deles. Os pesquisadores afirmam que o estudo demonstra de forma bastante inequívoca que o ciclo do medo e do crime que vem imperando nas cidades pode ser muito amenizado quando a polícia e os cidadãos se unem para tal¹⁵. Isto nos leva a insistir na necessidade de romper-se a supremacia do entendimento do crime pelo viés exclusivamente jurídico que leva à crença no papel decisivo e exclusivo do sistema de justiça criminal na erradicação do crime. Esta visão não oferece à polícia e aos policiais outra tarefa senão a do patrulhamento e da investigação criminal para prender criminosos e controlar o crime.

Outras estratégias de policiamento

Antes de discorrermos sobre como desenvolvemos as nossas estratégias de policiamento, analisaremos um outro texto sobre o modelo de "combate ao crime"¹⁶. Cremos ser interessante recolher informações sobre as vantagens e desvantagens do referido modelo, a fim de que possamos entender melhor as propostas inovadoras de outras estratégias de policiamento.

Madore e Trojanowicz discutem o modelo que chamam de "luta profissional contra o crime". É o modelo da reforma, já examinado acima, que retorna sob a visão de outros autores para reforçar mais o nosso entendimento em torno dos seus princípios programáticos. Porém o que nos interessa analisar são os pontos fracos desta estratégia apresentada pelos referidos autores. São os seguintes:

- limitação do policiamento profissional no combate à criminalidade;
- desencorajamento de uma estreita parceria de trabalho com a comunidade.

Veremos os comentários dos autores a respeito desses aspectos negativos da estratégia de "combate ao crime", aproveitando para trazer ao debate outras informações sobre a nossa realidade brasileira e, quando possível, algo da área criminológica que possa ilustrar a discussão.

É muito importante discutir a limitação do trabalho policial. Vimos que ela aparece nos experimentos de Kansas. É bom relembrarmos o tema por sua importância dada a forte crença que existe no cenário brasileiro, no seio dos policiais militares e de grande parte da população, na força do policiamento os-

tensivo; policiamento nas ruas tem sido a grande receita para resolver o problema do crime, até mesmo do crime organizado. Lembra-se da "Operação Rio"?

Voltamos aos autores: dizem eles que a limitação do policiamento deve-se a seu aspecto puramente reativo; funciona quando é acionado pela população, principalmente naqueles crimes que ocorrem nas ruas e são mais visíveis; não opera nos chamados "crimes invisíveis", crimes que não produzem vítimas ou testemunhas dispostas a acionar o aparato policial; assim, como exemplo, os seguintes crimes: tráfico de drogas, suborno, extorsão, estupro, abuso sexual de crianças e outros crimes sofisticados cometidos por pessoas influentes e poderosas. Os autores acabam afirmando a existência de uma incapacidade da polícia para lidar com determinados crimes e determinados criminosos.

Outro aspecto examinado pelos autores é a incapacidade da polícia para a prevenção ao crime; é certo, segundo eles, que está fora dessa análise os aspectos da intimidação e da incapacitação do criminoso pela prisão. A preocupação do policial é tão somente atender às chamadas da população, descurando-se de qualquer análise mais sofisticada das causas do crime, o que seria papel da assistência social.

É evidente que esses aspectos vão ser abordados por outras estratégias de policiamento que surgem tentando amenizar tais pontos fracos. Antes de examinar tais abordagens, gostaríamos de fazer uma incursão pelo movimento interacionista da criminologia, particularmente nos aspectos ligados ao desempenho do sistema de justiça criminal. Quando se mostra a limitação

da polícia, é preciso saber se tal situação é dependente dos aspectos tecnológicos da atividade policial ou é dependente dos aspectos políticos ou ideológicos do controle social penal. Os estudos criminológicos têm acentuado tais aspectos (políticos) como os determinantes da limitação policial. A limitação aqui ocorre quando a polícia seleciona determinados crimes ou criminosos para reprimir em detrimento de outros. Consideramos esta seleção de apontada pela abordagem criminológica sob a ótica de uma limitação que é imposta por questões ideológicas.

O movimento positivista, ao lançar sua visão sobre o criminoso, considerando-o um ser diverso e necessitado de tratamento, estaria legitimando o modelo policial de "combate ao crime". No entanto, ele volta a sua atenção para determinado criminoso, normalmente os de maior visibilidade, quase sempre os de criminalidade das ruas; os mais pobres.

O modelo interacionista, segundo Lola Anjyer de Castro, entende que o crime não depende tanto do autor, como pensava a teoria positivista, mas do processo de interação que existe entre quem comete o crime e a sociedade. A autora incorpora ao chamado movimento da "reação social" a proposta interacionista e a chamada criminologia radical ou crítica; estes movimentos estão inter-relacionados em discutir como a sociedade reage diante das condutas criando as leis penais, isto é, definindo os crimes e quem são os que devem ser rotulados de criminosos e presos; aí então aparece como importante a atuação policial na seleção dos crimes a reprimir e dos suspeitos a prender.

Podemos considerar, como já dissemos, que para essas teorias a limitação policial é

um ato político e não uma falha da sua estruturação tecnológica. Os "crimes invisíveis" apontados pelos autores, que estudaram o modelo de "combate ao crime" ganham uma outra configuração, que creditamos importante assimilar.

Fazemos a discussão criminológica para o contexto do nosso estudo por acreditar que não devem ter passado despercebidos pelos estudiosos da atividade policial os questionamentos que a sociologia criminal americana vinha fazendo ao inultrá positivista de enfrentamento do crime. Por outro lado, queremos adiantar uma posição adotada por do Rio, que foi a de incentivar o estudo da criminologia no treinamento dos policiais e, mais do que isso, tentar aproveitar as suas críticas para o enriquecimento do trabalho policial. Esta nos parecia a melhor maneira de superar a forte influência do pensamento positivista na área da polícia e da justiça criminal brasileira.

Moore e Trojanowicz mostram como as falhas aqui apontadas na estratégia examinada foram sendo compensadas por uma nova estratégia denominada por eles de "policiamento estratégico". O objetivo básico continua sendo o controle do crime; procuram melhorar o trabalho referente aos delitos de rua e, ainda, encontrar mecanismos mais sofisticados para enfrentar os "crimes invisíveis" e os criminosos mais sofisticados relacionados ahures.

Com relação ao enfrentamento dos crimes mais sofisticados e organizados, os administradores da polícia americana sentiram a necessidade de desenvolver novos procedimentos investigatórios; é preciso dizer que isso

só ocorre quando percebem que o modelo tradicional apoiado quase que exclusivamente no policiamento ostensivo, não é capaz de responder com eficiência a esse gênero de delitos. Para os crimes mais sofisticados e organizados, pensaram em processos investigatórios que não se limitassem aos meros procedimentos rotineiros para descoberta de crimes ocorridos, mas que se adequassem aos criminosos e novos aspectos desta criminalidade, tais como: ação multidisciplinar, realçando-se as dimensões nacionais e internacionais da atividade criminosa; parcerias de ações criminosas com ações legais, típicas das ligações de criminosos sofisticados com pessoas importantes da área política, empresarial, social e artística; lavagem de dinheiro e receptação criminosa com fins comerciais.

Isto implica procedimentos mais completos e de refinada regulamentação para controle da situação de informantes, de escuta telefônica, do acompanhamento eletrônico, das ações dos agentes secretos e da espionagem, entre outros mecanismos sofisticados para poder acompanhar os movimentos dessa criminalidade.

Com estes procedimentos os autores dizem que se introduz mais inteligência nos processos investigatórios. A investigação criminal deixa de ser um processo para desvendar crimes ocorridos e passa a ter um componente mais preventivo; passa a ser um serviço de inteligência voltado para acompanhar a criminalidade sofisticada e organizar e agir antes que ela possa operar.

No caso brasileiro pouco se pensava na época desses questionamentos (década de 70) em termos de investigação criminal, mul-

to menos de serviço de inteligência policial. Os órgãos de informações estavam preocupados com os chamados subversivos e pouco com a criminalidade. O esforço maior da administração da segurança pública era o de reforçar o aparato policial-militar.

Voltando ao cenário americano, os autores comentam algumas implicações administrativas decorrentes desses progressos na área investigatória. Uma delas é a necessidade de criação de unidades especializadas de investigação. Para a sua criação era necessário uma precisa definição dos seus objetivos e do seu relacionamento com as outras unidades policiais. Isso vai determinar novos procedimentos de coordenação e de supervisão nas polícias. O fato de nos EUA o modelo policial ser bastante fragmentado, pelo fato de existirem muitas polícias pequenas de âmbito local, tornava mais difícil o processo de coordenação; isto parece ter obrigado a criação de associações regionais que poderiam articular com mais eficiência o trabalho dessas novas unidades especializadas, vez que não teria sentido a criação delas para cada polícia local.

Aproveitamos aqui para fazer uma observação dirigida aqueles que defendem para a situação brasileira o modelo fragmentado da polícia americana. Com a sofisticação e criminalização da criminalidade, uma nova configuração geográfica vem ganhando destaque; a dimensão local vem perdendo espaço para uma dimensão regional, nacional ou internacional que vem alterando as fronteiras e a jurisdição da geografia criminal. Isto vem provocando a formação de alianças e de fusões policiais como forma de garantir às organizações policiais um alargamento das suas jurisdições e a possibilidade de uma maior ar-

ticulação para a sua atuação nos níveis nacional e internacional. É preciso que aqueles que vêm defendendo o modelo fragmentado da polícia municipal americana atentem para essa nova realidade.

Esgotamos as soluções apresentadas pelos autores para melhorar o processo investigatório com vistas a aumentar a capacidade policial. Podemos afirmar que o "policiamento estratégico" é um avanço do modelo de combate ao criminoso, mas ainda mantém inalteradas as premissas básicas do modelo tradicional, ancorado no patrulhamento e na investigação. Agora se percebe a procura de um maior equilíbrio entre as duas funções, utilizando-se de acordo com as suas potencialidades e limitações. Restou a questão relativa à parceria com a comunidade, que pretendemos examinar mais adiante, quando falarmos do policiamento comunitário.

Nossas estratégias de policiamento

Vimos nas seções anteriores as vantagens e desvantagens das estratégias de policiamento orientadas exclusivamente para o combate ao criminoso. Analisamos as pesquisas da Fundação Policia, que desvelaram as falhas do policiamento tradicional e retiraram as crenças dos policiais em sua superioridade técnica no controle do crime. Vimos como os estudiosos americanos propuseram modificações nas estratégias do policiamento, tentando superar as falhas verificadas e, mais do que isso, tentando responder às novas demandas das comunidades e às novas exigências impostas pelas novas formas de violência da cidade.

O que estamos querendo mostrar, antes de formular nossas propostas para o polici-

amento, é que as modificações que serão examinadas se mostrarão necessárias para o aprimoramento da atividade policial de controle do crime. Não são propostas que visem simplesmente a mudança pela mudança.

Vamos, nesta seção, examinar os fundamentos de nossas estratégias para o policiamento do Rio. Continuaremos discutindo uma antiga pretensão nossa de construir o esboço de uma filosofia operacional com a finalidade de substituir a orientação calcada na doutrina de segurança nacional. São os fundamentos teóricos desta doutrina que vêm ainda orientando as práticas do policiamento no cenário brasileiro. Isto ficou bem claro para nós por ocasião do planejamento da célebre "Operação Rio".

Há muito tempo os estudiosos da polícia americana vêm promovendo transformações nas suas práticas, obrigados por vários acontecimentos sociais e também por causa das mudanças no pensamento criminológico ocorridas nos EUA. É útil para nosso estudo procurar entender como vieram se processando essas alterações e as suas causas.

Alguns desses acontecimentos, mencionados no relatório de Kelling e de Moore²², ocorreram também nas décadas de 60 e 70 e vieram questionar o modelo profissional de combate ao crime. São os seguintes:

- aumento dos crimes e incapacidade da polícia para controlá-los;
- aumento do medo da população;
- reclamação dos negros sobre a violência policial e a falta de adequados serviços policiais;

- o movimento dos direitos civis e dos pacifistas;
- o mito da repressão como atividade primordial de polícia substituído pelo uso da inteligência;

- baixo status do policial patrulheiro;
- dificuldades financeiras para aparelhar adequadamente a polícia, e
- os novos computadores da polícia: a segurança privada e o movimento com unidade de controle do crime.

No caso brasileiro, como já havíamos comentado, nada acontece nesse período para romper com o modelo tradicional; pelo contrário, este modelo é reforçado com o treinamento de policiais brasileiros na Escola das Armas, no Paraná. Se naquelas décadas nada aconteceu no cenário brasileiro que questionasse o policiamento, percebemos que em outros momentos da vida brasileira estes acontecimentos se apresentaram com maior ou menor força ou visibilidade. Infelizmente, eles ainda não conseguiram produzir grandes alterações no policiamento brasileiro, porém participaram e participação das discussões sobre as nossas necessidades de mudanças.

Outro fato notado no cenário americano é o papel representado pela universidade e pelas escolas de governo, são elas que apresentam a maioria dos estudos que vão propiciar as mudanças na atividade policial. Também não é o caso brasileiro. A atividade policial, notadamente a da Polícia Militar, foi forçada pelo pensamento militar: é do modelo da patrulha militar que nascem as formas de atuação repressiva e preventiva do nosso policiamento ostensivo.

Os fundamentos para construir nosso esboço de filosofia operacional provêm das áreas do pensamento criminológico e da teoria geral da administração. Identificamos no modelo tradicional do policiamento a incorporação das mudanças desenvolvidas pelo pensamento da criminologia positivista e no modelo de gestão apoiado nas teses do Taylorismo, que no caso brasileiro é agravado pelo modelo de gestão militar.

Iniciaremos analisando algumas das teses da criminologia tradicional que, na nossa avaliação, afetam o modelo brasileiro de controle do crime. A primeira é a que discute a criação do positivismo criminológico na *diversidade* do criminoso. Este, como um ser diferente, patológico, uma encarnação do mal, fornecia todos os elementos para uma política criminal voltada exclusivamente para a sua perseguição e eliminação. Não foi difícil o estigma lombrosiano ser identificado nas classes mais pobres e subalternas da sociedade. Isto tem justificado a preservação, ainda hoje, no cenário brasileiro, de um controle social penal extremamente perverso e desumanizador.

As críticas da sociologia criminal vieram mostrar que não havia nenhum fundamento científico que justificasse a tão proclamação de ferrenga. Pelo contrário, mostraram que todos os homens cometem ou podem cometer crimes; ficava assim destruída a explicação do crime pela visão antropológica e patológica de Lombroso.

Que repercussões adviriam para o policiamento? A idéia do criminoso nato, do inimigo da sociedade, ficava enfraquecida. Se todos podem cometer crimes, como faria a polícia para construir os seus suspeitos ou as suas suspeições? O número de inimigos

a combater certamente se ampliaria. Os suspeitos agora poderiam ser retirados de todos os estratos sociais, certamente ficaria mais difícil submeter ao controle do policiamento os suspeitos mais ricos.

Vimos como os estudos de Moore e Trojanowicz levaram aos "crimes invisíveis" não alcançados pelo policiamento ostensivo; os suspeitos das classes dominantes ficam claramente fora do controle policial. Estes crimes fazem parte da chamada "cifra oculta" da criminalidade, que, juntamente com a descoberta dos "crimes do colarinho branco" e da relatividade do crime senão, no dizer de Lóia Anyar de Castro²⁴, os três fantasmas da criminologia tradicional. Eles ajudaram a acabar com a tese da diversidade do criminoso. Viu-se que há crimes e criminosos que não são punidos porque não são alcançados pelo sistema de justiça criminal.

Percebeu-se que o movimento da polícia americana foi no sentido de melhorar a investigação criminal na tentativa de alcançar os chamados "crimes invisíveis". E na polícia brasileira, qual foi o movimento que se fez? Ela continuou acreditando no modelo lombrosiano e constituindo os seus suspeitos e as suas suspeições segundo os cânones da criminologia positivista.

Sobre tal aspecto, vale lembrar a contendação que Durkheim fez a essa face patológica do crime. Dizia ele que o crime faz parte da fisiologia social e dentro de certos limites deve ser considerado como fenômeno normal. Percebe-se que tal posição não é bem acolhida na área da repressão criminal. Acreditamos que foi mais interessante para a especial situação do cenário brasileiro fazer o militar manter suas polícias operando segun-

do aqueles princípios: perseguindo e eliminando os criminosos de perfil lombrosiano, isto é, os suspeitos das classes pobres, acreditando, na sua malignidade, na sua periculosidade e nos seus aspectos patológicos.

Percebemos que, para a construção de um novo modelo de controle do crime, é necessário desfazer-se a crença na maldade intrínseca ou patológica do criminoso; é preciso mostrar que o criminoso é um ser humano que por diferentes razões viola uma regra legal. Pode ser branco ou negro; pobre ou rico; escolarizado ou não, mas sempre um ser humano. Assim podemos humanizar a relação policial/criminoso; acabar com o ódio irracional que vem presidindo tal relação. Este tem sido um aspecto que acreditamos precisa ser mudado, tanto na cultura policial quanto na cultura das nossas comunidades, que explica grande parte da violência policial, e mais do que isso, os grandes níveis de tolerância social para com essa violência.

Uma outra crença bastante entrançada nos meios policiais é a do "consenso coletivo" como explicação da ordem legal. Lembra-me bem de um brocardo da caserna, na época em que eu era aluno da Escola de Formação de Oficiais, nos idos de 1954, sempre repetido por um oficial instrutor: "a ordem tem de ser mantida de qualquer maneira". A polícia aprende a manter a ordem sem qualquer questionamento. Ensinava-se aos policiais que esta ordem resulta de um consenso que apresenta a vontade da maioria da sociedade; os que a violam fazem parte de uma minoria desajustada e patológica.

Esta crença sustentava a idéia da nocividade da dissidência; os que desobedecem a ordem legal são vistos como pessoas perigo-

sas e que precisam ser severamente reprimidas. Lóia Anyar de Castro, ao discutir o que ela chama das "três faces do fenômeno criminal" - normas penais, infração e reação social -, demonstra a fraqueza dessa noção de nocividade e da tese da conscientização social proposta por Durkheim para explicar a construção da ordem legal²⁵. A tese da minoria dissidente e da sua nocividade foi destruída com os estudos da cifra oculta; falta discutir a tese do consenso coletivo.

Ao falar daquelas faces, a criminóloga venezuelana chama a atenção para o processo interacional que se estabelece entre elas. Diz ela que a lei provoca o crime e este provoca a reação social; observa que este movimento pode ser invertido com a reação social provocando novos crimes e estes produzindo novas leis penais.

A autora mostra como as leis são muitas vezes produzidas para atender a interesses particulares, quase sempre resultando de fortes pressões de grupos com poder suficiente, em determinado momento, para conseguir que suas posições se tornem leis. A conscientização social de Durkheim silencia nesta hora.

Neste processo a polícia desempenha um papel importante e muitas vezes decisivo; ela encarna, muitas vezes, a reação social, quando não a estimula, determinando a direção do processo interativo visto acima. É fácil perceber como esse mecanismo interacional serve para orientar o "ócio social" para determinados crimes e criminosos e acabar justificando o aumento da repressão para eles. A gravidade da situação criminal acaba sendo orientada por esta reação social, que acaba sendo sempre manipulada por grupos interessados, que se sempre apoiados pela mídia.

Podemos observar como esta posição se ajusta ao ambiente fortemente autoritário da polícia. O "manda quem pode e obedece quem tem juízo" é o brocardo que ilustra esta posição, integrando a discussão da questão da manutenção da ordem.

São interessantes as observações feitas por Massimo Pavarini ao explicar as razões da abordagem estrutural-funcionalista nos EUA para construir o modelo consensual de integração. Criemos ser um modelo mais atualizado para ser apropriado pela polícia:

Diz ele que não é preciso desconhecer os aspectos de uma sociedade de nenhum modo homogênea e fortemente conflitiva, como fizeram os que defendiam a teoria do "consenso social"²⁶. A sociedade pode ser entendida como um sistema organizado em torno de valores e normas institucionalizadas, cuja finalidade é a manutenção do equilíbrio através da auto-regulação coletiva. O consenso não é mais, diz Pavarini, um conflito do tipo estrutural, mas uma situação marginal e individual de má integração. A discordância não é vista sob a ótica médico-psiquiátrica do modelo positivista. É desartado, por esta teoria o aspecto político para explicar a desagregação social e são realçados os seus aspectos sociais. Com isso, para Pavarini, estariam sendo descartadas as necessidades de transformações políticas sugeridas pela criminologia de corte marxista.

Creemos que a posição estrutural-funcionalista pode ser considerada um avanço diante das propostas colocadas pela criminologia positivista. Pode ser aceita pela polícia sem os grandes temores que muitas vezes as aplicações pela visão dos aspectos políticos acabam provocando.

Comecemos a tocar nesta questão sensível da manutenção da ordem com uma outra visão mais positiva, talvamos de construção da ordem; acreditávamos (pura ilusão) que o período de transição democrática favorecia esta reformulação. A ideia era a de entender-se o problema da auto-regulação coletiva na própria atividade policial. A manutenção do equilíbrio sugeria estabilidade, dificultava pensarse em progresso ou evolução num quadro de equilíbrio no qual a desordem que se estabelecia era condição de mudança e não de aniquila. Era muito difícil manter-se tal visão diante dos temores antigos impostos pelas seculares crenças positivistas e autoritárias.

Pensávamos na manutenção da ordem sem o costumeiro emprego da coerção ou da força como primeiro e exclusivo movimento da ação policial; acreditávamos mais nos mecanismos da negociação e da persuasão que juntos a polícia e a comunidade podiam desenvolver para a solução de determinados conflitos. Não foi fácil conseguir tal entendimento. O "manter a ordem de qualquer maneira" estava enraizada no inconsciente policial.

Podemos exemplificar com as inovações que introduzimos no policiamento dos estádios de futebol. O "modelo de manutenção da ordem" exigia "forças de choque" prontas e aptas para o enfrentamento dos torcedores baderneiros. No modelo de "construção da ordem" o primeiro movimento era o de conseguir a paz nos estádios por procedimentos de persuasão e negociação. Era preciso identificar os parceiros entre as torcidas organizadas, dirigentes dos clubes, jogadores, cronistas esportivos e outros atores deste cenário para estabelecer-se o compromisso com a paz nos estádios; era preciso estabelecer-se condições psicossociais desfavoráveis

para os conflitos. Neste ambiente, polícia e comunidade esportiva podiam desenvolver interações positivas que tendiam a amenizar ou mesmo eliminar os conflitos e as badermas. Operamos com grande sucesso, apesar das críticas que algumas vezes certos cronistas esportivos faziam pelo fato de a polícia não dissolver determinados conflitos com a violência que eles entendiam necessária para conter os baderneiros. Não tínhamos dúvida que era um processo de aprendizado social, tanto para os policiais quanto para a comunidade esportiva.

O tratamento dos conflitos em uma sociedade pluralista e democrática nos parecia estar exigindo uma nova compreensão muito diferente do modelo preconizado pela doutrina de segurança nacional.

Para encerrar esta incursão pela criminologia, discutiremos outro tema muito importante pela sua repercussão no cenário da ação policial: é o entendimento da natureza do fenômeno criminal e dos aspectos relacionados ao seu controle. A repressão penal tem sido a história quase que oitenta do controle do crime. Vemos que ela não tem evitado o aumento da criminalidade e da violência nas grandes cidades.

Interessamo-nos pela abordagem de Garcia-Pablos de Molina para a questão da natureza do crime; ela responde com simplicidade e objetividade a todas as nossas indagações, possibilitando a construção de um novo modelo teórico de controle do crime para ser desenvolvido pela polícia.

Molina entende o crime como um doloroso problema interpessoal e comunitário; entende-o como um problema da comunidade, que nasce nela e que deve ser resolvido por ela (comunidade)²⁷. Diz mais: o crime é um

fenômeno social e não um fenômeno jurídico-penal necessitando de "dissuasão penal"; necessita, sim, de prevenção social.

Trabalhamos com esta ideia do crime como fenômeno comunitário e como tal a sua prevenção deve depender dos esforços da comunidade; se é nela que ele se cria e se desenvolve, nela ele terá de ser equacionado e resolvido. Vemos aí uma boa explicação para fundamentar os esforços da polícia comunitária.

Uma outra ideia importante para a compreensão deste subdelegado está na afirmação de Molina de que a concepção do crime como enfrentamento formal, simbólico e direto entre dois rivais - o Estado e o infrator - que lutam entre si satisfatoriamente é a base do pensamento clássico da criminologia²⁸. É este modelo teórico que fundamenta sem dúvida a estratégia tradicional do policiamento. A polícia é o braço armado do Estado (força pública) buscando punir o infrator. O combate ao criminoso acaba sendo o objeto principal da ação policial.

Molina acena com uma outra visão mais complexa do enfoque criminológico. Mas do que a punição do criminoso, interessam as vítimas, a comunidade e todos os outros fatores que interagem no cenário do crime. Para o autor, o castigo do infrator não espanta o problema criminal; ressocializar o criminoso, reparar o dano, assistir às vítimas e prevenir o crime são seus grandes objetivos.

Aqui estão alinhavadas considerações importantes sobre uma nova visão para o controle do crime. Com esses elementos nós tentamos construir os alicerces para a edificação do sonho antigo de criar uma nova polícia. Dêmos um pouco a criminologia para

adentrarmos agora no campo da teoria administrativa. Antes de fazermos sobre como utilizamos os seus princípios teóricos, vamos retornar aos textos dos autores americanos para enfatizar o policiamento comunitário.

Quando, em 1987, estivemos no Instituto de Justiça Vera, em Nova Iorque, tomamos conhecimento de um projeto que estava sendo desenvolvido por pesquisadores daquele instituto para a polícia da cidade. Naquela ocasião, conversamos com os policiais que estavam sendo treinados para o desenvolvimento do programa-piloto e com os pesquisadores sobre a nova modalidade de policiamento. Foi fácil perceber que o projeto abrangeva todos os ensinamentos advindos das pesquisas desenvolvidas pela Fundação Polícia Interesses-me por ela e enviei oficiais daquele instituto para se inteirarem dos detalhes do projeto, a fim de que pudéssemos desenvolvê-lo no Rio de Janeiro.

Mais do que falar do projeto, parecemos importante falar dos princípios que foram desenvolvidos para o policiamento comunitário. Examinaremos a análise de Kelling e Moore para depois discorrer sobre como nós desenvolvemos este programa na polícia fluminense.

Os autores, ao analisarem a "era da resolução dos problemas da comunidade" (policiamento comunitário), apresentaram as respostas dadas às categorias usadas para analisar o novo modelo²⁵:

- fonte e autoridade - apoio comunitário (político), lei e profissionalismo.
- função policial - controle do crime, prevenção do crime e resolução de problemas.
- projeto organizacional - descentralizado.

forças-tarefas e desenhos matricial.

• relações com o ambiente - consultas: a polícia defende os valores da lei e do profissionalismo, mas escuta as preocupações da comunidade.

- demanda - canalizada através da análise dos problemas subjacentes.
- táticas e tecnologia - batulhas a pé; solução de problemas, etc.
- resultados - qualidade de vida e satisfação dos cidadãos.

Podemos observar que ao idealizar da "era da reforma" foram acrescentados novos aspectos. Não há mudanças radicais em qualquer das categorias examinadas. A polícia não deixa de se preocupar com o controle do crime, nem com a lei, nem com o profissionalismo. As alterações mais radicais aparecem no projeto organizacional e nas táticas e tecnologias.

A teoria clássica da administração, que para os autores ainda está presente nas polícias da maioria das cidades americanas, não é adequada à maioria dos elementos desta nova estratégia. Sugerem eles que a polícia recorra aos novos aportes da moderna teoria da administração. Sabemos disso e subtemos nos utilizar desses conhecimentos para elaborar um novo projeto organizacional e operacional.

Os autores terminam seu artigo afirmando que o policiamento que estava moribundo na década de 70 parece ressurgir com as inovações trazidas por essas novas estratégias. Concordamos, e aqui iniciamos a discussão sobre os caminhos que percorremos na administração da polícia.

Vamos aproveitar as categorias acima enu-

meradas para analisar nossas propostas para o policiamento e para a polícia.

No caso da "fonte e autoridade", a situação brasileira apresenta uma série de dificuldades. Corremos com o profissionalismo. Nossa luta foi sempre chamar a atenção para a necessidade de a PM construir a sua identidade em torno dos valores de sua atividade policial. Nas nossas diretrizes operacionais marcávamos a natureza de uma profissão pelo seu corpo de conhecimentos teóricos e práticos e pela sua deontologia. Entendamos ser necessário que tais conhecimentos fossem definidos pela atividade da segurança pública como área prioritária da atuação policial. Tínhamos convicção que a filosofia da guerra não podia marcar tal atuação. O que se percebe com bastante nitidez é que, no cenário brasileiro, o profissionalismo da polícia ainda é muito marcado pela influência militar.

A lei tem sido outro problema para uma polícia que se imagina atuando em uma zona de operação de guerra. No Brasil ainda são fracos os resultados dos trabalhos que realizam as organizações dos direitos humanos para enquadrarem as operações policiais no marco da lei. A polícia se acha acima das leis em certas situações de confronto com o crime. São poucas as políticas governamentais que obrigam as polícias ao cumprimento das regras internacionais dos direitos humanos.

As leis que dão aos cidadãos determinadas garantias contra o abuso do poder são constantemente violadas nas ações policiais. Elas são consideradas prejudiciais para a eficiência policial. Vale recordar, por ser exemplar, o comandante da "Operação Rio" em sua explanação aos oficiais da PM fluminense, dizendo que "infelizmente" teria que cumprir a lei.

É necessário conter a atuação da polícia no marco da lei. Os padrões internacionais para a atividade policial recomendados pela ONU devem ser o modelo para definir a operacionalidade da polícia e a sua deontologia.

O apoio comunitário foi sempre preocupação nossa e a diretiva maior do governo com o qual eu colaborava. Entendamos esse apoio fundamental para o trabalho e para o controle policial. Ele sempre foi buscado, apesar das imensas resistências no seio da cultura policial que situava o ideal de sua eficiência na plena autonomia para operar. Só entendiam o apoio comunitário na informação dos crimes e no respeito às leis. Avançamos neste entendimento procurando fazer da integração comunitária uma parte do processo operacional.

Vejamos agora a outra categoria que discute as questões ligadas à "função policial". Os autores destacaram o controle do crime, a sua prevenção e a resolução dos problemas como missões da polícia.

Antes de analisarmos nossa situação particular, é bom conhecermos como os autores defiriam essas funções. Há uma mudança radical naquela formulação tradicional de a polícia atuar somente através do patrulhamento e da investigação. A resolução de conflitos e de problemas através da organização e do fornecimento dos serviços ganha uma nova configuração, segundo os autores. Pretende-se substituir a abordagem reativa do policiamento pela chamada proativa; na reativa, a polícia responde a cada incidente toda vez que ela é acionada pela central de operações; responde sempre às chamadas, sem maiores preocupações com a história do incidente. E como se inexistissem passado, presente e futuro que pudessem explicar a sua ocorrência. Buscar

esta história, conhecendo os seus atores principais, seus locais habituais de ocorrência, suas causas próximas e as soluções para evitá-lo é a postura de abordagem próxima. É necessária uma análise detalhada dos crimes para orientar uma atuação policial mais inteligente. A outra novidade é que se procura atuar em parceria com a comunidade. Essa é a característica essencial do policiamento comunitário.

Não foi difícil perceber a necessidade de se repensar a atividade policial preparando-se para um novo papel em uma nova sociedade democrática: a velha polícia, inspirada pela cultura autoritária presente em grandes momentos da história brasileira, precisava ser substituída rapidamente. Era necessário buscar outras alternativas para a proteção dos cidadãos e para o controle do crime.

A categoria que examinava o "projeto organizacional" sinaliza para um novo modelo policial quando chama a atenção para a adoção de novos instrumentos de gestão da polícia e do policiamento.

Percebemos que o nosso modelo organizacional, inspirado no Taylorismo, reforçado pelo militarismo, não era propício à gestão competente das organizações policiais. Os avanços na teoria da administração sinalizavam para o abandono das concepções inspiradas no modelo mecânico e fechado das organizações tão gratas ao modelo militar. Percebemos com muita clareza como as teorias organizacionais que adotavam o modelo de sistema aberto atendiam plenamente às exigências da gestão policial.

Começamos (1983-87) a incluir nas nossas diretrizes operacionais a ideia de ser a nossa organização um sistema aberto, que tinha na

sua relação com o ambiente externo o elemento essencial para a eficácia de suas operações. Nada mais adequado que este entendimento para uma polícia que opera em ambiente social fortemente fragmentado, heterogêneo e conflituoso. Isto certamente exigia novos padrões de gestão.

Outro elemento que fizera parte das nossas observações era o aspecto "serviço" da organização policial. Ela não produz bens físicos e concretos; seu produto é abstrato e a sua natureza organizacional é de serviço. Era importante saber que a (única) utilidade do serviço era bastante diferente da geração das organizações de produção dos bens concretos. Isto nos fez defender a proposta mais radical, que foi a de substituir a ideia da força pública pela de serviço público⁹.

Novamos quando começamos a identificar no homem o principal insumo da organização e no "homem-policial" o seu principal produto. O produto da organização era o homem treinado para a atividade policial. Era o núcleo do nosso projeto de humanização dos recursos humanos da organização; era o início da construção do treinamento policial obediente a um inadequado ritual militar.

A formação do policial passava a exigir uma nova configuração. Era necessário enfrentar o ritual militar pessoalmente copiado pelas polícias militares, simbolizado nos seguintes ditos, que florescem na cultura policial: "soldado não pensa", "soldado não sente", ele tem que ser "duro e insensível" para o combate e "buro" para cumprir ordens sem contestação. A permissão dada era só para "agir" de forma robotizada. Esta concepção é que fundamenta a "política da atividade", de uma atividade burra, cega, perversa e inconsequente¹⁰.

Percebemos que havia necessidade de mudanças significativas no treinamento dos oficiais e praças. Dizíamos na ocasião que era necessário desenvolver policiais a "cabeça" e o "coração" que foram excluídos da sua formação policial. Era necessário permitir o "pensar" e o "sentir", era necessário torná-los plenamente humanos. O "agir" agora seria em uma dimensão de integridade humana.

Com essa discussão estávamos preparando os policiais para uma nova exigência das novas teorias administrativas: o projeto participativo. Começamos a iniciar um projeto de participação dos policiais, na época denominado de "grupos de representantes de pares". Isto foi suficiente para mobilizar a resistência de uma grande parte de oficiais que não aceitavam o novo modelo. Também pelo entorpecimento da disciplina. O nosso entendimento era totalmente diferente: tínhamos certeza que a humanização da relação superior/subordinado, longe de debilitar a disciplina, era fortalecedora, aumentando o respeito entre as duas partes. Percebíamos que o que estava por trás dessas resistências era o medo de lidar com homens que podiam pensar e sentir.

As resistências chegaram até Brasília. Chegamos a receber um ofício do então Inspetor Geral das Polícias Militares censurando nossos procedimentos e referendando as queixas dos oficiais que tinham a debilidade da disciplina.

Estas ideias acima enunciadas determinaram, já na nossa primeira gestão da PM do Rio, afirmar que pretendíamos uma nova PM, um novo policial e uma nova concepção de ordem pública, na qual a "constituição de ordem" seria mais importante que a "manutenção da ordem" e onde a colaboração comunitária seria essencial.

Aí começávamos a desenhá-la uma nova polícia e um novo policial fruto de um sonho antigo, da época em que eu era um simples capitão; sonho de transformar a minha polícia. Cremos ser bastante oportuno recordar o que dissemos na nossa última "ordem do dia" como comandante geral da PM fluminense:

"Nahora em que deixo o comando da corporação e passo para a reserva, não posso deixar de falar da filosofia que orientou a nossa administração, particularmente no que concerne ao policiamento. Chamamos as bases para uma polícia nova, esperando que, aos poucos, sejam superados os conceitos e as práticas da polícia velha."

A prevenção como prioridade; a repressão com inteligência e discernimento necessário e a integração comunitária por não fim, pouco a pouco, à corrupção e à violência, traços marcantes da polícia velha."

A polícia nove não se instalou como nós imaginávamos; a força da polícia velha encontrou o apoio decisivo no próprio ambiente social do Rio de Janeiro, que apostou na "representação burra" e sensacionista. Apesar de tudo isso o sonho e a ilusão do antigo capitão ainda permaneciam vivos; foi isto que permitiu aceitar um novo desafio de uma nova gestão da polícia fluminense.

Quando retornamos (1991/94) procuramos retornar as ideias que tinham sido abandonadas e reiniciar o nosso projeto de reformulação policial. As diretrizes governamentais eram mais incisivas com relação a um projeto inovador para as suas polícias. As nossas esperanças renasciam.

Retornamos o nosso projeto de polícia co-

munitária. Pudemos verificar, com tristeza, o nível de deterioração encontrado em todas as inovações por nós iniciadas nas áreas administrativa, operacional e do ensino. Por outro lado, pare-nos alegre, o quadro era mais alentador na ambiência externa: o policiamento comunitário tinha se desenvolvido bastante nos EUA; no Brasil, embora ainda não adotado plenamente, já era mais conhecido por algumas PMS.

Na área administrativa, os modelos de gestão da qualidade total já eram utilizados em grande escala pelas empresas brasileiras; a gestão participativa, a priorização do cliente e a gestão dos serviços já eram temas rotineiros dos debates acadêmicos ou da própria área empresarial. Isto de certa forma facilitava a divulgação das nossas idéias de reformulação do modelo "taylor-militar". Elas não podiam mais ser interpretadas como propostas utópicas do chamado "socialismo moicano" ou de "políticas demagógicas", como muitos disseram.

Procuramos então agregar os princípios da polícia comunitária que vinham sendo desenvolvidos nas polícias americanas aos princípios que já vínhamos preconizando para a ação policial. Nós tínhamos percebido uma dificuldade enorme para a implantação dessa filosofia operacional. Havia uma grande repulsa manifestada pelos nossos policiais e por parte significativa da sociedade carioca, relativa à política de direitos humanos para criminosos. Era bastante significativo o movimento em torno do brocardo "bandido bom é bandido morto".

Tínhamos percebido a possibilidade de articular em-se em torno da estratégia do policiamento comunitário os conhecimentos da criminologia moderna e da administração dos

serviços. Percebemos que os aspectos da integração comunitária, da gestão participativa, da humanização dos policiais, dos direitos humanos, da construção da ordem, do controle policial, enfim, de uma polícia de feição democrática, podiam ser obtidos através desta nova filosofia operacional.

Analisando as categorias restantes, isto é, as categorias relativas à forma como a polícia deveria se relacionar com a comunidade, o atendimento das demandas, as atividades operacionais e os resultados esperados, estamos abordando outros aspectos da nossa formulação operacional.

Para enfrentar essa nova realidade o policiamento comunitário exige um novo policial e também uma nova forma de gestão operacional. Trabalhamos intensamente nessas duas direções, modificando alguns aspectos do treinamento e da gestão do policiamento.

Sabendo que na atividade policial o contato com os conflitos e com a violência é rotina do policial, procuramos treiná-lo para aprender a lidar com estes problemas, com apoio no estudo e na metodologia de análise transaccional para preparar os homens para as tarefas de administração de conflitos e de controle da violência.

A autonomia para o policial operar no trabalho com a comunidade, exigência do policiamento comunitário, obrigou-nos a pensar em treinamento na área da dinâmica de grupo; o mesmo no campo das técnicas de resolução de problemas, tudo com o fim de habilitar os policiais a essas novas tarefas. Estivamos acrescentando às técnicas tradicionais de robustez física, de aprendizado nas ruas e no uso do armamento, próprias para preparar o

policial para o emprego da força, novas técnicas que visam atender às observações de Kelling e Moore de que o discernimento é condição essencial para essa nova estratégia do policiamento. Pretendíamos subordinar a força à inteligência; era o "agir" consciente e racional.

No campo do treinamento, a metodologia do ensino participante passou a ser uma das nossas maiores preocupações; era a forma de poder exercer a facilidade de pensar e de sentir dos policiais, tornando-os mais racionais e sensibilizados para suas difíceis funções. Queríamos acabar com os "duros" e "insensíveis". Era a forma de reatuar o projeto de humanização do controle do crime. Podíamos formar homens preparados para situações de confronto com criminosos sem as habituais técnicas utilizadas para a formação dos grupos de "operações especiais" passivamente copiadas das ações militares.

Para atender às demandas da população, era necessário preparar a polícia para a identificação de problemas e para a análise dos crimes. Utilizamos no treinamento as técnicas de controle estatístico e as "ferramentas" da qualidade total. Era preciso saber usar o conhecimento estatístico de forma a prevenir o crime e não como instrumento para melhor dispor as patrulhas nas ruas para intervir imediatamente nos chamados dos crimes ocorridos.

Parece-nos que aí está a força dessa nova estratégia de policiamento: prevenir para não ter que reprimir; quando tiver que reprimir, fazê-lo com discernimento. Vimos que era necessário mudar a instrução para o policiamento.

Na área do ensino de polícia, da chamada "instrução policial", procuramos modificar

o modelo de treinamento ancorado fortemente nos aspectos jurídicos. Sabíamos que era preciso alterar as formas de estudar o fenômeno criminal para que pudéssemos conseguir alguma repercussão na atuação policial.

Pretendíamos que no estudo dos crimes fossem verificados os diversos aspectos que os condicionavam para que se pudesse compreender a natureza específica dos diferentes crimes e a sua prevenção. Por exemplo: no estudo dos homicídios seriam examinadas as suas diferentes espécies através das estatísticas criminais; os diferentes atores envolvidos; o perfil das vítimas e dos agressores; as atitudes sociais em torno das diferentes espécies de homicídios; os níveis de tolerância; formas de ocorrência; cenários especiais e outras situações locais ou regionais que pudessem melhor caracterizar o crime estudado. Seriam vistas também as formas de prevenção e repressão, as responsabilidades específicas das diversas agências de controle social e como poderiam ser estabelecidas as parcerias.

Era necessário marcar a possibilidade de atividade policial contar com uma série de serviços diferentes da tradicional forma de patrulhar ou investigar. Um policial na sala de aula de uma escola conversando com os alunos sobre o uso de drogas está, nessa nova estratégia, exercendo uma atividade de policiamento preventivo diferente da preconizada pelo modelo da reforma. Nesse modelo, ele estaria patrulhando as ruas adjacentes à escola ou parado na porta da mesma. No novo modelo, passar o seu tempo com uma conversa programada e produtiva dentro da escola é muito mais eficaz do que passar o tempo do serviço com conversas inúteis e improdutivas.

A nova estratégia se apropria dos ensina-

mentos decorrentes dos experimentos de Kansas que recomendavam a substituição do patrulhamento noturno por determinadas metas de serviço ou atividades de prevenção do crime. Reuniões com a comunidade para identificar problemas e encontrar soluções são outras atividades que passam a fazer parte das novas técnicas policiais; todo o esforço agora é no sentido de prevenir que crimes aconteçam. O policiamento tradicional mostrou-se bastante competente para as ações após o crime terem ocorrido, daí a sua ênfase nas prisões e no encarceramento.

O resultado do trabalho policial calado em proporcionar satisfação ao cliente e na preocupação com a qualidade de vida das comunidades nos obriga a relembrar as bases técnicas que nos incitaram a desenvolver o projeto de humanização da atividade policial. Ele começava por exigir inicialmente compromissos com a própria humanização do policial. Era necessário também entender a essência da relação policial/cliente; entender e aceitar o criminoso ou o suspeito como cliente. Era preciso acabar com a crença de que a polícia para ser respeitada tem que ser temida; e para impor temor se justificaria a brutalidade na referida relação.

Concluímos este artigo com a presença das imagens da violência dos policiais militares paulistas em Diadema. Diversas vezes analisamos a violência e a corrupção policiais, entendendo-as como realizações do projeto da velha polícia, nascida e alimentada pelo veio autoritário da história política brasileira. Sonháramos com uma polícia nova que parecia florescer com os ventos de uma nova república que diziam ser democrática e pluralista.

Queremos encerrar esta análise comen-

tando as teses de Karl Albrecht: sobre a gestão dos serviços, que nos parecem bastante interessantes para explicar a questão do controle da atividade operacional¹⁴.

A noção de "hora da verdade" (HDV) para retratar a relação servidor/cliente nos parece bastante importante para entender a eficácia da gestão dos serviços policiais. Para o referido autor, HDV é qualquer episódio no qual o cliente entra em contato com qualquer aspecto da organização e obtém uma impressão de qualidade do serviço. Para Albrecht, elas não são positivas e nem negativas em si mesmas; elas dependem do resultado do processo interacional. Assimila que há HDVs mais críticas do que outras, exigindo cuidado e tratamento especiais.

Acreditando que pudéssemos trabalhar com o conceito de HDV nas organizações policiais, procuramos desenhar alguns princípios operacionais nela apoiados. Albrecht diz que a administração dos serviços exige passar-se de uma orientação de produção para uma orientação de HDV. O que agora é essencial é a transição servidor/cliente; no caso da polícia isto é sumamente importante. Temos mostrado a natureza interpessoal do trabalho policial nas ruas. Ele opera no tecido complexo e extremamente variável de interações sociais. São situações de conflito, humanas, dramáticas, que envolvem todos da comunidade. É certo dizer que a polícia não tem um mercado específico, ela é universal; todos são seus clientes. Podem aparecer de diferentes maneiras: ora como vítimas, ora como agressores, ora como espectadores diretos ou indiretos, outra vez como parceiros ou como adversários; às vezes necessitando de auxílio ou proteção, mas todos são clientes, produzindo inúmeras HDV

com a polícia e os policiais.

A nossa proposta de entender a interação comunitária como processo operacional e não como atividade de relações públicas era no sentido de tratar as HDV no marco da atividade operacional; as interações policial/cliente seriam sempre realizadas com visão profissional e não amadorística. Significava dizer que teríamos que orientar essas interações sob um marco técnico e deontológico presente em qualquer atividade profissional.

Olhando agora a situação da Diadema sob tal enfoque, que impressão restaria? Amadorismo ou profissionalismo?

A busca pessoal é um exemplo das HDVs classificadas por nós como críticas. Críticas porque envolvem invasão da intimidade e da privacidade das pessoas, podendo, dependendo da pessoa e da situação, produzir situações constrangedoras e muitas vezes reações emocionais e de agressividade. É preciso que o policial esteja preparado para essas situações e equipado conceitualmente com um perfil operacional que passe pelo respeito à dignidade humana das pessoas (clientes) que estarão submetidas ao seu poder.

Os policiais de Diadema estavam preparados para aquela missão de busca pessoal ou eram psicopatas necessitando de tratamento psiquiátrico?

Albrecht afirma que a imagem da organização e a qualidade dos serviços percebida pelos usuários se dão realmente através das HDVs. Diz mais que os administradores não controlam a qualidade do produto quando o produto é um serviço; que as HDVs só podem ser administradas pelos servidores, no

nosso caso, os policiais. Afirma que os administradores não podem estar presentes em todas as HDVs para ter certeza de que os funcionários agem corretamente. É evidente tal impossibilidade. As HDVs dependem dos policiais. São elas que realmente administram as horas da verdade; isto significa profundas alterações na visão tradicional da supervisão e dos controles administrativos.

É correto culpar-se o secretário de Segurança? O comando geral da PM paulista? O governador?

Continuemos analisando Albrecht, pois verificamos que a sua proposição se adequa perfeitamente ao modelo do policiamento comunitário e em muito contribui para solapar os alicerces da velha polícia. Diz o autor que o modelo de administração industrial não serve para administrar serviços. Este modelo se baseia na estrutura e não na pessoa. Para Albrecht as pessoas são ao mesmo tempo o capital, a mão-de-obra e o produto. Elas representam um ativo que se valoriza, daí a necessidade de centrar toda a administração na pessoa. Ela é insueto e produto.

A orientação para a estrutura, ferramentas, tarefas, processos e procedimentos e não pela interação humana tem sido idéia predominante da administração industrial. Na administração dos serviços o que vale é a HDV. Será que os policiais militares em Diadema estavam preparados para administrar as suas HDVs?

Albrecht fala na primazia do cliente e na virada da pirâmide de cabeça para baixo. O que significariam estas idéias para a organização policial? O referido autor diz que o cliente

é o ponto de partida para a definição das atividades e que devemos representar o cliente como elemento chave das relações com a organização. Diz que os empregados da linha de frente, no nosso caso os policiais de rua, são os que podem construir ou destruir a percepção de qualidade pelo cliente nas HDVs. Elas são a peça importante desse processo: clientes e policiais de rua.

Podemos pensar que em Diadema estavam presentes os princípios desumanizadores da polícia velha inspirados na antiga filosofia da guerra?

É por essa razão que defendemos a necessidade de ser modificado o modelo de gestão das polícias, e do policiamento. A estratégia do policiamento comunitário pode ser uma bela adaptação do modelo de organização desenhado por Karl Albrecht. No entanto, é necessário que se entenda que tal estratégia não pode ser vista somente como uma nova técnica policial; deve ser vista como um novo modelo de gerenciamento, com radicais consequências para o redesenho organizacional e cultural da PM.

O policiamento comunitário deve ser visto nos seus aspectos filosófico e operacional. Alertamos muito para essa distinção quando da estratégia usada para a sua implantação na polícia fluminense. Tratávamos com um carinho muito especial os aspectos filosóficos na expectativa de mudar a cultura policial, fortemente impregnada pelos princípios autoritários do modelo da segurança nacional.

Defendíamos princípios da paz e do Estado de direito democrático em substituição aos da guerra e do Estado autoritário; defenda-

mas o modelo preventivista em contrapartida ao repressivo; lutávamos por uma política de segurança pública baseada na ética dos direitos humanos em substituição a uma política fundada na eliminação do criminoso que desumaniza a vítima (o criminoso) e o vitimizador (o policial). Projétivamos uma política nos moldes de preconizado pela ONU como padrão internacional.

Logo percebemos as dificuldades para uma aceitação plena desse modelo, tanto no ambiente policial quanto no seio da sociedade fluminense. Os clamores eram para repressão a todo custo. Tivemos uma estratégia que nos parou oportuna para ampliar a experiência desse policiamento e aumentar a sua visibilidade social. Buscamos uma parceria com o "Viva Rio", na esperança de conseguir quebrar algumas resistências e conseguir maior divulgação pela mídia. Isto fez com que essa experiência acabasse sendo atribuída à iniciativa daquela instituição. Também não prosperou: mais uma vez a polícia velha sai vitoriosa.

Para muitos a recriação dos policiais de Diadema se deve mais ao fato de as vítimas não terem sido anunciadas como criminosas; se fossem, o ato estaria plenamente justificado. Será que Diadema existiu por conta da Justiça Militar?

A ordem tem de ser mantida de qualquer maneira; "soldado não pensa, cumpre ordens"; "bandido bom é bandido morto"; "polícia para ser respeitada tem que ser temida"; "direitos humanos é proteção para bandidos"; "afitar primeiro e perguntar depois"; "criminoso não é cidadão"; "queremos é direitos humanos para as vítimas"; todos estes e outros dizeres que simbolizam o uni-

verso conceitual de uma política desumana e desumanizadora de controle do crime estavam presentes em Diadema. Estiveram presentes no Rio de Janeiro quando o nosso sonho de uma polícia nova foi sepultada pela "Operação Rio".

A pretexto de enfrentar o poder de um "novo inimigo" e de ser declarada uma nova "guerra" contra os traficantes e as drogas, conseguiu-se reunir várias correntes da sociedade fluminense que mais uma vez (muitos sem perceberem) reabilitaram os valores da polícia velha, reacendendo o velho projeto dicuminaizador do controle social penal brasileiro.

"O futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia", o título que escolhemos para o nosso artigo, ganha uma outra esperança com Diadema. Será que a ilusão pode ser realidade? Será que uma nova polícia pode florescer? Será que policiais e comunidade podem se dar as mãos para construir juntos uma parceria para controlar o crime no marco dos direitos humanos?

* Publicado em *Discursos Seductores - crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia/Revista, ano 2, nº 3, 1º semestre de 1997, p. 115-140.

Notas

¹ Mark H. Moore e G. Kelling, "A evolução da estratégia do policiamento", *In* *Cadernos de Política* nº 10, PMERJ, 1993, p. 18/62.

² O. W. Wilson, *Administración de la policía*, México, Limusa, 1974.

³ *idem*, p. 110.

⁴ *idem*, p. 21.

⁵ *idem*, p. 459/566.

⁶ Moore e Kelling, *op. cit.*, p.33 e 34.

⁷ O. Wilson, *op. cit.*, p. 110.

⁸ *idem*, p.114.

⁹ *idem*, p.123.

¹⁰ *idem*, p.135.

¹¹ *idem*, p.19.

¹² Lola Anyar de Castro, *Criminologia de la acción social*, Rio de Janeiro, Forense, 1993, p.140/141.

¹³ Tony Patr et alii, "A experiência de paralização preventiva da cidade de Kansas", *In* *Cadernos de Política*, nº 1, PMERJ, 1993.

¹⁴ *idem*, p. VII e VIII.

¹⁵ *idem*, p. 9

¹⁶ Pare et alii, "A redução do medo em relação ao crime em Houston e Newark", *In* *Cadernos de Política*, PMERJ, 1993.

¹⁷ *idem*, p. 15/719.

¹⁸ *idem*, p. 34.

¹⁹ *idem*, p. 35.

²⁰ Mark H. Moore e Robert C. Trojanowicz, "Estratégias institucionais para o policiamento", *In* *Cadernos de Política* nº 10, PMERJ, 1993, p. 63/73.

²¹ Anyar de Castro, *op. cit.*, p. 61.

²² Ver o nosso artigo "Remilitarização de segurança pública: a Operação Rio", *In* *Discursos Seductores - crime, direito e sociedade*, ano 1, nº 1, 1º semestre de 1996.

²³ Moore e Kelling, *op. cit.*, p. 38/41.

²⁴ Anyar de Castro, *op. cit.*, p. 63.

²⁵ *idem*, p. 83/85.

²⁶ Massimo Pavatini, *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Madrid, Siglo XXI, 1983, p. 65.

z Garcia, Pablo Molina Antonio, *Criminologia. Uma introdução a seus fundamentos teóricos*, São Paulo, Editora Revistas dos Tribunais, 1992.

z Idem, p. 71.

z Moore e Keating, op. cit., p. 53.

z Idem, p. 56.

z Ver nosso artigo "Políticas de segurança pública para um Estado de direito democrático chamado Brasil", in *Discursos Seditiosos - crime, direito e sociedade*, ano 1, nº 2, 2ª semestra de 1998. Neste desenvolvemos o conceito de política como serviço público.

z Referir-se ao sonho do capitão Cerqueira de transformar a polícia, expressa em uma dissertação do curso de aperfeiçoamento de oficiais: "Futuro de uma ilusão: aspectos psicossociais da Polícia Militar", 1988.

z Ver o nosso artigo "Vítimas da abuso do poder político: violência policial", in *Colações Seminares nº 13*, Instituto de Apoio Jurídico Popular (Ajujp), 1994.

z Karl Albrecht, *Revolução dos serviços*, São Paulo, Pioneira Administração de Serviços, 1988.

A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública *

Introdução

Apresentamos neste estudo a nossa visão da polícia comunitária como modelo de atuação policial para um Estado de direito democrático. Para tanto, examinaremos os aspectos relativos aos modelos de intervenção penal, as formas de atuação policial e os modelos de gestão das polícias, enfim, todos aqueles aspectos que nos parecem fundamentar a visão da polícia comunitária.

Estaremos examinando dois modelos de intervenção penal: o da defesa social e o preventcionista. Como formas de atuação policial decorrentes desses modelos, analisaremos as estratégias do policiamento de "combate ao criminoso" e da polícia comunitária. As formas de gestão analisadas serão as que fundamentam essas estratégias de policiamento: o modelo clássico explicado pela "teoria da máquina" e os modelos decorrentes da teoria administrativa do sistema aberto.

Tentaremos demonstrar que, mais do que uma estratégia de atuação policial, a polícia

comunitária representa uma nova visão de política de segurança pública, exigindo profundas alterações na concepção da administração das polícias e das políticas criminais.

Os modelos de intervenção penal

Analisaremos dois modelos de intervenção penal, explicando as concepções criminológicas que os fundamentam e verificando como condicionam o modelo de atuação policial conhecido como do "combate ao criminoso" e o da polícia comunitária.

O modelo da defesa social

Este modelo sintetiza as teses da criminologia positivista e do direito clássico. Analisaremos os seus principais princípios, na forma sugerida por Alessandro Baratta, na esperança de poder demonstrar como elas influenciam marcadamente as políticas de segurança pública no cenário brasileiro.

É este modelo que orienta as políticas repressivas que se expressam na atuação do modelo profissional de "combate ao criminoso".

Os princípios da defesa social

Princípio da legitimidade

O Estado aparece representado pelas agências oficiais do controle social, legitimado para reprimir a criminalidade. Daqui provém a ideia da polícia como "braço armado" do Estado, como força pública legitimada para combater o crime.

A questão do enfrentamento do crime seria única e exclusiva responsabilidade do Estado, o legítimo detentor do monopólio do uso da força.

Mostramos Baratta que as principais críticas feitas a este princípio provêm dos teóricos ligados ao movimento psicanalítico.

Princípio do bem e do mal

Este princípio afirma ser o crime um mal para a sociedade e, portanto, vê o criminoso como um ser negativo e disfuncional do sistema social.

Esta tese ajuda a construir a imagem do crime e do criminoso na sociedade. A imagem do criminoso como uma representação do mal deve-se muito a esta crença que o tem como um ser diverso, diferente do homem honrado que cumpre os regramentos sociais e legais. Essa diversidade quase sempre é explicada como patológica ou subumana, acabando por justificar categorizações do tipo "selvagem e perigoso".

A polícia, como a força do bem, representando a sociedade, teria, no enfrentamento ao criminoso - representando o mal -, o compromisso da sua missão de defesa social.

Esta imagem tem favorecido, a nosso juízo, a violência policial e a sua tolerância pela sociedade. O fato de perceber o outro como "selvagem e perigoso" constrói um cenário próprio para justificar ações básicas, ações de força e de aniquilamento, na imagem da guerra contra o crime. Daí para a militarização das políticas de segurança pública é um passo sem muito esforço.

A principal crítica feita a este princípio provém do movimento estrutural-funcionalista que consagrou a tese da normalidade do crime e do criminoso.

Princípio da culpabilidade

O crime seria a expressão de uma atitude interior reprovável na medida que contraria os valores e as normas sociais. Esta tese entende que o criminoso faz parte de uma minoria da sociedade que não aceita os valores sociais. Fruto de um consenso dessa maioria da sociedade.

A crítica mais forte a este princípio advém dos defensores da tese das subculturas criminais.

Princípio do fim ou da prevenção

Este princípio refere-se às noções de prevenção geral e especial do crime, a primeira defendendo a tese de que a pena prevista na lei criminal inibiria o cometimento do crime e a segunda afirmando que a aplicação da pena ressocializaria o criminoso.

Esta tese tem subsidiado a ideia da exclusividade da dissuasão penal para o controle da criminalidade; é ela que também tem enfatizado a natureza penal do fenômeno criminal, reforçando a ideia da exclusividade do

aparato policial no enfrentamento do crime.

Percebemos ser bastante expressiva no cenário brasileiro a influência dessas teses. Os movimentos de "lei e ordem" que têm aparecido ultimamente, com mais visibilidade, faz a uma maior divulgação do incremento da violência, têm reforçado o discurso da necessidade de leis mais duras e da melhoria da eficácia repressiva do sistema de justiça criminal para conter a impunidade, que seria o principal fator causal da criminalidade.

A crítica a este princípio surge no movimento criminológico do chamado "labeling approach".

Princípio da igualdade

Defende a ideia de que a lei penal é igual para todos os autores de crimes. Este princípio foi refutado pela tese de Sutherland de aprendizagem do crime. Ao descobrir que existem crimes e criminosos que ficam fora da ação do sistema de justiça criminal - os crimes do colarinho branco -, Sutherland refuta a tese da igualdade penal.

Princípio do interesse social e delito natural

Os crimes definidos no Código Penal representam para esta tese a ofensa de interesses fundamentais, de condições essenciais para a existência de toda a sociedade.

Baratta diz que este princípio tem sido negado pela aplicação, na criminologia, da sociologia do conflito; segundo ele, os interesses que fundamentam a definição dos comportamentos criminosos são os interesses dos grupos que têm o poder de influenciar os processos de criminalização. O di-

reto penal não é o defensor e protetor dos interesses gerais da sociedade, como muitos supõem.

A influência dos princípios da ideologia da defesa social

Apresentamos estes princípios e cremos ter ficado claro como eles têm fundamentado o modelo de atuação policial de combate ao criminoso³.

É ainda muito importante, no âmbito de amplos setores do sistema de justiça criminal brasileiro, a influência das teses do positivismo criminológico. Não por acaso esses princípios foram adotados com maestria pelos ideólogos da segurança nacional, culminando com o processo de militarização da segurança pública.

Infelizmente, percebemos que as políticas criminais da jovem democracia brasileira ainda convivem maravilhosamente com esses princípios.

Acreditamos que isto de certa forma seja o grande incentivador do atraso da política brasileira e certamente do estágio atual das políticas criminais brasileiras.

O modelo preventivonista⁴

Nova visão de criminologia

Estaríamos agora analisando um modelo de intervenção penal desenhado por Garcia-Pablos de Molina, que nos parece bem adequado para explicar a concepção da polícia comunitária. Tal modelo não se preocupa exclusivamente com o crime e o criminoso; a vítima e o controle social podem passar a figurar no elenco das preo-

cupações dessa nova visão criminológica.

O crime é visto como um problema individual e social, resgatando-se a sua dimensão humana. Ressalta-se a importância da eficácia preventiva em oposição à tese de teratopressividade penal. Seria mais importante prevenir eficazmente o crime do que castigá-lo mais e melhor.

Visão do crime e do criminoso

Entender o crime como um problema social e comunitário que exige do investigador uma atitude de empatia para dele se aproximar exigirá certamente, do aparato oficial, uma outra atitude e uma outra prática de atuação.

Como problema social, destacam-se as seguintes características:

- consciência social da sua negatividade;
- incidência maciça na população;
- incidência dolorosa e afiliva;
- persistência espaço-temporal;
- falta de consenso de sua etiologia e de eficazes técnicas da intervenção.

Não é difícil percebermos essas características no fenômeno criminal.

Como problema comunitário, não se perde de vista o crime como um problema que nasce na comunidade e que nela deve encontrar as soluções positivas. Antes de ser um fenômeno jurídico-penal, é um fenômeno no social.

A primeira consequência prática desta visão é mostrar que a questão criminal não é

exclusividade do aparato oficial do Estado; é um problema de todos.

A questão da empatia, tal como é sugerida pelo autor, traz também importantes consequências práticas para a atuação do aparato oficial. Pablos de Molina reclama a atuação de empatia para o pesquisador social que estuda o fenômeno criminal. Deixa claro que não fala de simplicidade e nem de simpatia com o crime e o criminoso, mas sim de uma aproximação que não perca de vista o apelo e o interesse por um doloroso e profundo drama humano e comunitário. Com isto ele condena a visão tecnocrática, formalista e muitas vezes insolidária que, a pretexto de neutralidade, tem marcado a relação desses profissionais com o fenômeno criminal.

Pensamos que esta atitude tem também grande repercussão na área do sistema de justiça criminal por entender que ela possibilita recuperar a dimensão humana e social do fenômeno criminal. A atitude contrária que hoje no modelo de combate ao crime se explica, ao mau juízo, a violência com que são tratados os criminosos.

Podemos adiantar que este modelo, ocorrido-se ao anterior, nega a tese da normalidade do crime e do criminoso. Esta visão do criminoso rejeita as imagens tradicionais do criminoso pecador, mau, selvagem e perigoso, sobre vítima da sociedade, para recuperar a do homem real e histórico do nosso tempo que pode acatar ou não as leis por várias razões.

Visão da vítima das crimes

Entender como este modelo encara a vítima permite compreender as consequências desta tese para a intervenção do sis-

tema de justiça criminal.

Tentemos sintetizar o pensamento de Pablos de Molina reunindo as suas principais observações a respeito do que ele chama de "secular e deliberado abandono" das vítimas do crime:

- O crime não é um enfrentamento simbólico entre infrator e o estado, mas a expressão de um conflito entre duas protagonistas: criminoso, vítima e comunidade;
- a justiça deve ser resolvente, no sentido de buscar a reparação do dano como a sua meta prioritária, esta meta deve ser mais importante do que a própria prisão do criminoso;
- a justiça deve ser comunicativa; deve propiciar uma interação mais ativa e eficaz entre a vítima e o sistema de justiça criminal e entre ela e o criminoso; a vítima não pode ser mero objeto da investigação criminal. A intervenção formal do sistema não pode acabar despersonalizando o conflito.

É importante essa visão da vítima para a exigência de uma nova forma de atuação policial; normalmente ela tem sido tratada pela polícia pela sua importância como informante do crime ou para justificar cruzadas de endurecimento penal ou mesmo violações dos direitos dos criminosos.

Com esta visão a polícia não deverá ter como prioridade o entranhamento ao criminoso; abre-se espaço para e preocupação com as vítimas nas estratégias do policiamento.

Visão do controle social e penal

O modelo preventcionista entende que a

eficaz prevenção do crime não depende tanto da maior efetividade do aparato oficial de controle social penal, mas sim de uma maior interação ou coordenação das agências de controle social formal e informal; podemos falar do Estado e da sociedade. Este nos parece ser a grande engarrafada proposta por este modelo de intervenção penal: articular as forças do Estado e da sociedade para enfrentar um problema social (o crime).

Pablos de Molina considera o controle social penal como um subsistema do controle social global. Para obter-se a disciplina social, ele distingue as instâncias formais e informais de controle social. Exemplo das informais: família, escola, profissão, opinião pública etc. das formais: polícia, justiça, prisão etc.

É importante esta explicação para ficar claro o papel desempenhado pelas duas instâncias de controle social na prevenção do crime: usualmente a sociedade só cobra a atuação do setor formal, acreditando que só ela tenha importância no efetivo controle da criminalidade.

Ao destacar-se a importância do fator informal sugerem-se novas abordagens na estratégia policial da prevenção do crime.

A visão da prevenção do crime

Pablos de Molina sugere um novo paradigma para a política criminal: o preventcionista. Em sua argumentação para justificá-lo, afirma que o sucesso do modelo repressivo se deve ao fracasso do modelo repressivo clássico na contenção da criminalidade.

Apesar disso reconhecemos que ainda é muito comum a crença entre os policiais e entre setores significativos da sociedade na real efetividade do controle da criminalidade pela

via da repressão penal. Esta crença acaba por entender como necessário um processo de endurecimento penal para aumentar a eficácia do controle social penal. Estes setores, argumenta Molline, não consideram as limitações estruturais próprias da natureza e função das instituições formais de controle. Mais leis, mais penas, mais policiais, mais juizes, mais prisões acabam sendo a solução vislumbrada que pode significar maior número de criminosos presos, mas nunca a certeza da diminuição dos crimes.

Outro argumento do referido autor é sobre a sua crença na ampliação das possibilidades para a obtenção de uma estratégia de prevenção mais eficaz, decorrente do progresso científico e das informações possibilitadas pelas diversas disciplinas que se ocupam do crime.

Essas disciplinas revelaram o aspecto altamente seletivo do comportamento criminoso; ressaltam que o fenômeno criminal não é casual, fortuito e aleatório, como se fosse um produto do azar ou da fatalidade.

Esta seletividade permite identificar as diferenças variáveis dos crimes: vítima preferencial; tipo do criminoso; local oportuno e adequado etc. Para o autor, essas variáveis poderão ajudar na adoção de estratégias eficazes de prevenção, na medida em que possam oferecer as informações necessárias para identificar as causas próximas dos crimes. Com esses dados ele acredita que se possam estabelecer medidas preventivas mais eficazes.

O conceito clássico de prevenção, sustentado pela idéia da dissuasão do criminoso pela ameaça do castigo, é substituído por uma nova

visão conceitual: uma visão que substitui a idéia de prevenção penal pela noção de prevenção social que deve nascer da mobilização de todos os setores comunitários para enfrentar solidariamente o crime, que é um problema social.

Terminamos esta análise ressaltando esses dois aspectos fundamentais do modelo preventivista: a seletividade do crime e a relevância das técnicas de intervenção não penais. Elas nos permitem formular eficazes estratégias preventivas, possibilitando uma maior integração das estratégias penais e não penais. Estas tenses foram acolhidas integralmente pelo movimento da polícia comunitária.

O novo paradigma

O modelo preventivista se apropria basicamente das críticas feitas pelo movimento da sociologia criminal americana ao modelo de defesa social. As teorias estruturais-funcionalistas, das subculturas criminais, da socialização e da aprendizagem, as do conflito, a interacionista e a do *labeling approach* foram fundamentais para a construção desse novo modelo.

A abordagem preventivista serve para operar em sociedades pluralistas e democráticas, opondo-se ao modelo positivista e clássico do direito penal adequado ao tipo de uma sociedade consensual e autoritária.

Ela serviu também para ampliar a visão da criminologia, antes só preocupada com o crime e o criminoso, para as áreas da vítima e das agências de controle social.

Não avança muito nas tenses da criminologia crítica que visualizam a prevenção do crime em um quadro de amplos e profundas

transformações sociais. É ainda um movimento bastante comprometido com a visão capitalista da sociedade, não devendo por isso assustar aqueles que têm qualquer idéia advinda das tenses marxistas. É bastante compatível com o modelo democrático e pluralista da sociedade.

Esta abordagem preventivista serve para humanizar as estratégias de prevenção criminal, não tanto por ceder ao romantismo ou qualquer sentimento de piedade para com o criminoso, mas sobretudo por ter compreendido que a repressão penal é ineficaz justamente por tentar desconstruir a faceta humana e social do crime e do criminoso.

Os modelos de gestão policial

Analisaremos nesta seção os dois modelos que têm orientado as duas concepções de atuação policial. Estaremos desenvolvendo nossa análise pelas abordagens mais modernas da teoria da administração que vem orientando os debates atuais sobre as formas mais eficazes da gestão das organizações produtivas e de serviços.

O modelo clássico

A estratégia de "combate ao criminoso" se utiliza da forma tradicional da administração conhecida por teoria clássica ou científicas. Com o apoio dessa teoria o Trabalho do patrulhamento foi padronizado e rotinizado, na forma de combate ao crime, cuja prioridade era prender o criminoso.

Ampliando um pouco a análise sobre o modelo clássico, abordaremos as observações feitas por Katz e Khan¹ em sua análise da "teoria da máquina", que seguindo eles cobrem os modelos clássicos da administração.

Os autores incluem nessa categoria as abordagens da estrutura burocrática de Weber, da administração pública de Gulick e de administração científica de Taylor. A teoria da máquina, que explica essas abordagens, parte da concepção mecânica das organizações e se apóia nos seguintes princípios:

- especialização do processo das tarefas;
- padronização de desempenho de função;
- unidade de comando e centralização da tomada de decisão;
- uniformidade de práticas;
- não-duplicação das funções.

Neste modelo os homens são vistos como adjuntos das máquinas. É o modelo que caracteriza as organizações militares e as que se dedicam à produção em massa de bens e mercadorias.

Não há dúvida de que este modelo de administração ajudou a organizar as polícias, mas só por ser o modelo teórico disponível, não por melhor se ajustar para operacionalizar a concepção da defesa social. Não faz parte do escopo desse trabalho o aprofundamento do exame desse modelo teórico, mas parecem-nos importante chamar a atenção para algumas questões equivocadas que tem surgido no cenário brasileiro quando se discute a reforma policial.

Hoje passou a ser comum dizer-se que o modelo militar das polícias está esgotado; as evidências para essa conclusão decorrem das violências e das greves dos policiais militares. O argumento é organizado a partir da hipótese da falência da disciplina e da hierarquia militar, se a hierarquia não está conse-

gundo evitar a desobediência policial como mostram aquelas evidências, logo concluem que o modelo militar não serve mais.

O que se propõe para substituir esta polícia militar? Uma outra organização que não seja militar. O argumento seria correto se o outro modelo de polícia não tivesse em sua história evidências semelhantes. O grande equívoco é que as pessoas não estão percebendo que o que está em crise é o modelo de gestão baseado na teoria da máquina, e não o modelo militar.

A teoria da máquina não é privilégio dos militares; é uma concepção teórica que serviu como modelo de gestão para as organizações produtivas e que já vem há muito tempo sendo questionada e substituída por outras concepções. Este movimento já vem ocorrendo há algum tempo nas polícias americanas que, embora não sejam organizações militares, adotaram também o modelo clássico de gestão.

Por conhecermos este movimento, vimos defendendo já há algum tempo a necessidade de mudar os paradigmas da teoria da máquina pela abordagem das teorias do sistema aberto. Sobre elas falaremos mais um pouco, procurando mostrar como podemos construir formas de gestão mais ajustadas à estratégia do policiamento comunitário.

Modelos do sistema aberto

Temos orientado as nossas reflexões sobre a organização policial com o enfoque da teoria contingencial que a nós parece bastante adequada para essa compreensão.

A abordagem contingencial opõe-se ao modelo das organizações pensadas como

um sistema fechado, colocando especial ênfase nas influências das demandas ambientais sobre a dinâmica organizacional; há um deslocamento da visão interna das organizações, própria da teoria da máquina, para uma visão para fora da organização. Essa abordagem entende que são as características ambientais que condicionam as características das organizações.

O ápice desta teoria é a afirmação de que não existe uma única melhor maneira de se organizar. Isto é importante para os que estão discutindo a reforma da polícia. Não há organização ideal, tudo depende das características ambientais relevantes para a organização.

Ao enfatizar as variáveis ambientais, a teoria contingencial sustenta também a importância da tecnologia. Não descarta a importância dos outros fatores que afetam as organizações, tais como a estrutura organizacional, as tarefas e as pessoas, mas afirma que as características das organizações são variáveis dependentes do ambiente e da tecnologia.

Passa a ser fundamental para a compreensão da dinâmica organizacional o ambiente onde a organização opera e como realiza as suas operações, isto é, a sua tecnologia. Temos presenciado muitas vezes explicações fundadas no modelo da máquina para explicar as distorções da atuação policial; são frequentemente referenciadas variáveis internas, como comando, seleção e treinamento, como causas dessas distorções, desprezando-se aspectos relacionados às diferentes variáveis ambientais e tecnológicas.

Devemos mostrar agora como é caracterizada a organização policial. Adotamos a noção de organização política definida por Katz²⁴ para caracterizar a organização policial:

126

Segundo ele, são organizações que se dedicam à adjudicação, coordenação e controle de recursos, pessoas e subsistemas. Entende que o Estado encontra-se no ápice das estruturas políticas e detém o monopólio teórico sobre o uso organizado da força física para a mobilização da sociedade contra os rebeldes externos e internos. A polícia é a organização estatal responsável pela imposição da lei.

Outra característica das organizações assinalada pelo autor, e que nos interessa de perto, está na natureza da transformação de energia para processamento dos produtos organizacionais. Há, segundo ele, dois tipos: processamento de objetos físicos ou mobilidade de pessoas. A organização policial caracteriza-se pelo segundo tipo de transformação de energia; o seu insumo básico são pessoas; seu produto básico são pessoas desempenhando papéis organizacionais.

Podemos pois resumir o nosso entendimento sobre a natureza da organização policial: é uma organização de natureza política que processa objetos sociais. É uma organização do tipo serviço. É fundamental a compreensão desta conceitualização, pois ela deve orientar todas as explicações sobre a dinâmica das organizações policiais e a natureza da sua administração.

Sendo um serviço, é natural que sua gestão seja orientada pelas teorias que fundamentam a administração dos serviços. É nessas teorias que estamos tentando centralizar todo o entendimento da moderna gestão policial. Este novo modelo de gestão se ajusta aos programas organizacionais desenvolvidos pela polícia comunitária.

Preocupação com as demandas externas.

descentralização das tomadas de decisão táticas; administração participativa, estrutura matricial; inovação, entre outras exigências de natureza administrativa, fazem da polícia comunitária uma nova estratégia que não se acomodará à teoria clássica. Cremos ser o bastante para atestar o acerto da nossa posição em defender um outro modelo de gestão das polícias.

A nossa tese é de que a abordagem proposta por Karl Albrecht sirva como modelo para a gestão da polícia comunitária. Mostremos como suas preocupações teóricas se ajustam ao modelo do sistema aberto, e mais do que isso a natureza do serviço policial voltado para uma estratégia de trabalho preventivo e em parceria com a comunidade.

O ponto de partida é a definição de administração de serviços, entendida como "um enfoque organizacional global que faz da qualidade do serviço, tal como sentida pelo cliente, a principal força motriz do funcionamento da empresa".²⁵ Traz como consequência uma nova forma de pensar sobre os clientes da organização: clientes satisfeitos são como ativos que se valorizam com o passar do tempo.

Outra idéia importante refere-se ao novo enfoque dado à missão da empresa; agora todos são responsáveis pelo bom atendimento do cliente. A cultura da excelência do serviço passa a ser missão reconhecida de todos os membros da organização, inclusive os dos níveis superiores da administração. Isto traz, sem dúvidas, profundas consequências para a administração e a atuação policial.

O outro ponto central para o entendimento desta abordagem é o significado do produto. Duas idéias nos parecem fundamentais:

127

- um serviço é diferente de um produto físico;
- os administradores não controlam a qualidade do produto, quando ele é um serviço.

É preciso entendermos que um serviço é uma interação: é um resultado psicológico com uma mísera marca pessoal. Um produto físico é geralmente im pessoal quanto ao impacto que produz sobre o cliente. A consequência imediata desta visão é de que as práticas administrativas construídas para gerenciar organizações de produtos físicos não são adequadas para gerenciar serviços.

Creemos não ser difícil formar um consenso em torno da ideia de que a organização policial é um serviço: resta agora falar do seu produto. Tem sido bastante profícua a discussão entre os policiais a respeito do produto da sua organização. Uns admitem que o produto final é a segurança ou a proteção dos cidadãos; outros entendem que é o policiamento ou outras ideias semelhantes. O que temos observado nessas discussões ou mesmo na percepção deste assunto é que as pessoas não conseguem perceber as marcas distintas do produto da organização policial que o fazem um típico exemplo de um produto-serviço.

Dê-se o nome que se queira a este produto, ele chegará sempre aos cidadãos na forma de uma interação e nunca na de um objeto físico. A presença do policial nas ruas, que marca a prestação do serviço em questão, será sempre de natureza psicológica e marcadamente intersetorial. Creemos que podemos também chegar ao consenso de que o produto das organizações policiais é um produto-serviço.

Este novo produto pode ser melhor com-

preendido depois de conhecermos a noção de "hora da verdade" (HDV). Ela é definida como "qualquer episódio, no qual o cliente entra em contato com qualquer aspecto da organização e obtém uma impressão da qualidade do serviço".

Albrecht diz que usa a metáfora da hora da verdade para tomar mais efetiva a ideia do produto-serviço. Diz que o produto das organizações de serviço são as HDV.

Vejamos como podemos, utilizando a noção de HDV, continuar comentando as ideias anteriores com exemplos de atividades policiais. A compreensão de como se dá a questão da implementação das HDV é de fundamental importância para o controle da qualidade do serviço.

Diz o autor que quando o produto é uma geladeira ou um automóvel, típicos exemplos de produtos físicos, pode-se controlar a qualidade com mais facilidade, colocando toda a fabricação em um único local e inspecionando os produtos quando saem da linha de montagem. No caso da polícia é impossível fazer-se desta maneira, já que a prestação do serviço policial está ocorrendo em milhares de lugares, em situações diversas e em horários diferentes. Desde logo se coloca um problema que é o da inadequação de métodos tradicionais de controle da qualidade - certificação e inspeção - no caso do produto-serviço. Diz o autor que é necessário o outro conceito de qualidade de serviço que leve em consideração o processo fundamentalmente humano de geração e entrega do produto-serviço.

Parece-nos estar ficando clara a ideia das dificuldades de a administração controlar a

qualidade do produto-serviço e que os parâmetros tradicionais da teoria da máquina já não servem mais para orientar o gerenciamento das organizações policiais, essas entendidas como serviço.

Uma questão que temos sempre colocado é a seguinte: até que ponto uma organização estruturada militarmente pode absorver esta nova abordagem orientada para o serviço? É bastante comum, entre os policiais militares, e mesmo entre os militares do Exército, adeptos do modelo de combate ao criminoso, o entendimento de que essa nova abordagem seria incompatível com a tradicional gestão castrense.

Nós temos trabalhado com a ideia de que se pode adaptar essa nova orientação aos parâmetros militares da organização policial. Daí afirmarmos que não é o modelo militar da polícia que está em crise e sim o seu modelo de gestão, ainda fundamentado na teoria da máquina acima examinada. É dentro dessa ótica que temos desenvolvido a ideia de se pensar a polícia como serviço público e não como força pública.

Pensamos não ser difícil utilizarmos o conceito de HDV para analisarmos a atividade policial. É clara a complexidade do trabalho policial quando se verifica a sua operação no tecido e variável das interações sociais: são situações de toda natureza: conflitos, situações dramáticas; situações de fazer e outras, produzindo uma quantidade variável de HDV nas quais as comunidades aparecem ora como vítimas, ora como agressores, ora como espectadores, ora como parceiros, ora como adversários, ora como necessitando de proteção, ora solicitando informação, enfim, em uma série de interações que nos coloca diante de

um outro problema: o dos diferentes tipos de clientes e de demandas. Como atender com excelência a essa variedade de clientes demandando muitas vezes situações opostas?

Antes de voltarmos à questão dos clientes, precisamos responder a indagação colocada sobre quem sejam os verdadeiros administradores da HDV: como controlar a qualidade da prestação do serviço?

A resposta do autor sobre o controle dessas interações é a de que os administradores não podem estar presentes em todas as HDV para supervisioná-las e ter a certeza de que os funcionários estão agindo corretamente. A consequência prática desta realidade é de que os chefes dependem necessariamente dos policiais que estão operando as HDV; eles é que são os verdadeiros administradores dessas interações. Isto vai exigir um novo tipo de liderança e de envolvimento do pessoal que caminha para o estilo de administração participativa. Deve ser estabelecida uma nova relação superior/subordinado.

Será que tal liderança colocaria em risco a disciplina e a hierarquia militares? Temos certeza de que tal gestão pode ser desenvolvida em ambientes militares, vez que praticamos o modelo participativo com belíssimos resultados.

Ainda sobre as HDV é importante identificarmos quando ela se torna crítica para a organização. São críticas aquelas interações mais problemáticas e significativas para o cliente e que são mais suscetíveis de criar um impacto negativo, exigindo da organização cuidados especiais. Diz Albrecht que a combinação de uma HDV crítica com um prestador do serviço insensível, indiferente ou

incompetente é uma receita de desastre. Quais seriam essas interações críticas para a polícia? Uma abordagem pessoal para uma revista, uma detenção de um criminoso, uma perseguição policial são uns poucos exemplos de HDV críticas. Elas são inúmeras e frequentes na atividade policial, marcando com isso a sua grande e especial complexidade e exigindo da administração a necessidade de maiores esforços para identificá-las e encontrar as formas eficazes de garantir os melhores resultados nessas interações.

Diadema é um bom exemplo de uma HDV crítica mal desenvolvida que teve sérias repercussões para a imagem das polícias militares. É de se notar que, neste caso, a divulgação pela mídia produziu impressões negativas em milhares de pessoas que não estavam envolvidas diretamente no fato e repercutiram na imagem nacional das polícias organizadas policiais.

É bom recordarmos que as HDV não são só constituídas de interações diretas entre os policiais e os cidadãos; quando o cidadão vê um policial mal fardado, uma viatura suja, ouve uma mensagem telefônica gravada do centro de operações, ou assiste na televisão a cenas de brutalidade policial, está recebendo uma impressão da atividade policial, isto também é HDV. Quem seriam os grandes responsáveis pela administração em Diadema? Os chefes ou os próprios policiais?

Responderemos a essa pergunta à medida que formos analisando a questão dos clientes dessas organizações e das demandas que são colocadas por essa clientela para a atuação policial.

Vimos que cliente satisfeito deve ser visto como um ativo da organização e que a quali-

dade do serviço é tal como é percebida pelo cliente. Podemos afirmar que para se ter um cliente satisfeito é necessário que suas demandas sejam atendidas; para atendê-las é necessário que sejam conhecidas.

Na atividade policial, este modelo adquirir uma complexidade maior face às características específicas da organização policial. Aceitamos que podemos entender melhor o problema trabalhando com um exemplo de cenário de uma intervenção policial.

Partimos da idéia de que todos os membros da sociedade são clientes potenciais da atividade policial na sua tarefa de impor as leis e manter a ordem. Vejamos como em um cenário de repressão criminal poderemos representar as diferentes demandas da sociedade e os diversos clientes envolvidos.

Neste cenário escolhemos para exemplificar uma situação que envolvesse a prisão de um criminoso por um ato de violência contra uma determinada pessoa. Consideraremos um exemplo típico de HDV crítica que estaria exigindo da polícia cuidados especiais pelo risco que a situação coloca para o policial e terceiros.

Os atores deste cenário seriam o criminoso, a vítima, os policiais e os espectadores. Vejamos quais seriam as demandas reais colocadas pelos diferentes atores à polícia e aos policiais. A demanda esperada da sociedade é que o criminoso seja preso e levado aos tribunais para julgamento e condenação, se culpado; uma outra demanda é a morte ou a brutalização, pela polícia, dos criminosos violentos.

O criminoso pode demandar da polícia não ser preso através da corrupção ou da negli-

gência policial; sendo preso, pode demandar não ser brutalizado ou morto pela polícia ou pelos circunstantes.

A vítima estará demandando proteção e assistência, a prisão do criminoso ou ainda a sua brutalização ou morte.

Os espectadores dessa situação criminal podem ser neutros, periciais ou adversários da ação policial. Neutros serão meros assistentes da ação policial; periciais poderão atuar ajudando a polícia na prisão do criminoso ou na assistência à vítima; adversários poderão atuar auxiliando o criminoso ou se colocando contra a forma da atuação policial.

Podemos afirmar que as diferentes demandas dos diferentes clientes variarão em função de como se colocarem diante do fato presenciado e segundo as suas convicções morais a respeito do tratamento do crime e do criminoso; poderão ser demandas lícitas ou ilícitas.

Pensamos que ninguém que conheça a realidade brasileira põe em dúvida o acerto da descrição deste quadro. É importante registrar o nível da complexidade e da dificuldade do processo interacional que marca a atividade policial e, no caso brasileiro, as demandas contraditórias que frequentemente se colocam diante do policial. Cabem algumas perguntas para orientar a nossa reflexão sobre o processo de administração das HDV em um modelo orientado para as demandas dos clientes.

Quais as técnicas que devem orientar a ação policial: matar o criminoso? Brutalizá-lo? Ou prendê-lo, usando a força necessária e adequada a resistência apresentada? Atender às demandas ilícitas da sociedade? Ou atender às demandas lícitas e proteger um

criminoso violento? Como pensar em criminoso como cliente?

É só pensarmos em Diadema, Cidade de Deus e em outras situações de violência policial para refletirmos como essas demandas ilícitas exercem um papel relevante na administração dessas HDV críticas. Quem são os responsáveis?

Não temos dúvida em afirmar que, no campo da repressão ao crime, há ainda um quadro de valores e de crenças em conflito, parecendo-nos que isto vem favorecendo o quadro das demandas ilícitas.

Aceitando a observação de Albrecht de que quem realmente administra as horas da verdade é o policial, acreditamos ser preciso trabalhar no campo dos valores e das crenças. Perguntamos: quais os valores que deverão presidir o gerenciamento das HDV? Os que facilitam a influência das demandas ilícitas ou das lícitas?

Temos afirmado que a questão da criminalidade policial só será controlada quando mudarmos realmente o modelo teórico de intervenção penal e acabarmos com a possibilidade de predominância das demandas ilícitas na determinação da ação policial.

Um quadro teórico cuja atuação policial é concebida como uma situação de guerra ou de combate e constrói a imagem do criminoso como inimigo, selvagem e perigoso, favorece a orientação da atividade policial para as demandas ilícitas da sociedade.

Uma outra abordagem que não retira do criminoso sua condição humana e não separa o fato criminal da realidade onde ele acontece pode significar outro tipo de atitude da socie-

dado diante do crime e do criminoso. Será mais fácil desenvolver-se uma outra relação que não seja de bôdio ou de desajo de enquiamento do agressor. Isto não impede que o policial possa agir contra ele com a energia ou a força necessária para subjulgá-lo e prendê-lo.

Temos certeza de que a satisfação do cliente se poderá ser obtida no marco das leis e dos princípios que regem o modelo de vida democrático. Concoadamos com a ideia de que organizações do tipo polícia devem usar os valores como ferramenta administrativa¹⁴. Isto obriga a organização a ter uma carta de valores explícita que seja conhecida pelos policiais e pela sociedade e deva orientar o atendimento das diversas demandas. Certamente os policiais de Diadema desprezaram o código de valores fixados pela Constituição federal: foram fiéis a outros valores.

Lembremos as observações de Abrecht de que os métodos e preceitos da administração industrial são inadequados para dirigir empresas de prestação de serviços. O modelo do serviço se orienta para as pessoas e não para a estrutura. Para ele as pessoas são, ao mesmo tempo, o capital, a mão-de-obra e o produto.

Podemos encerrar esta seção deste artigo com uma citação que apóia toda a nossa suposição a respeito da necessidade de as organizações policiais adotarem novos modelos de gestão: "a teoria clássica da organização da polícia na maioria das cidades americanas, é estranha à maioria dos elementos da nova estratégia. A nova estratégia não se acomodará à teoria clássica; esta nega uma parte demasiadamente grande da natureza real do trabalho policial, defende mitos insustentáveis a respeito da natureza e da qualida-

de da supervisão policial e cria um cinismo exagerado nos policiais que tentam empieender uma resolução criativa de problemas. Seus pressupostos a respeito dos trabalhadores são simplismente errados"¹⁵.

As estratégias do policiamento

Vamos examinar as diferenças entre as estratégias do modelo de "combate ao criminoso" e da polícia comunitária analisando as suas principais características.

Combate ao criminoso

Vejam os incluímente o modelo do combate ao criminoso, enumerando as suas principais características¹⁶:

1. Fonte de autoridade: a lei e o profissionalismo. Os profissionais da polícia têm como objetivo principal a imposição das leis.
2. Função: a principal função da polícia é o controle do crime.
3. Planejamento organizacional: é centralizado; adotam as prescrições do modelo clássico.
4. Demandas: atender às demandas dos cidadãos através da central de operações. Todas as chamadas devem ser prontamente atendidas.
5. Relacionamento com o ambiente: impara um relacionamento imparial, neutro e distante com os cidadãos. É típico do modelo burocrático: exige uma atitude profissional orientada para a resolução dos crimes, impessoal e pouco atenta aos aspectos emocionais da vítima ao conflito humano subjacente nos crimes.

6. Tática e tecnologia: policiamento ostensivo preventivo pronto para atender às chamadas da central de operações.

7. Medição de resultados: dados sobre a prisão de criminosos e do controle do crime.

Encerramos o exame das características

dessa estratégia de policiamento com a observação de que a polícia existe para desenvolver profissão policial e não para zelar pela manutenção dos valores democráticos ou para se preocupar com a melhoria de vida das comunidades urbanas, como querem aqueles que defendem a estratégia do policiamento comunitário¹⁷.

Policiamento comunitário

Vejam agora as principais características¹⁸ dessa nova estratégia de policiamento:

1. Fonte de autoridade: além da lei e do profissionalismo, acrescenta o aspecto político, particularmente o referente ao apoio comunitário.
2. Função: prioriza a prevenção do crime através da metodologia da resolução de problemas; não abandona o controle do crime.
3. Planejamento organizacional: utiliza estratégias descentralizadas, forças-tarefa ou modelo matricial e outras técnicas advindas das concepções modernas da administração.
4. Relacionamento com o ambiente: consultas à população; atenção às preocupações da comunidade sem desprezar os valores da lei e do profissionalismo.
5. Demandas: são as oriundas da análise dos problemas que afetam as comunidades.

6. Táticas e tecnologia: policiamento ostensivo a pé, solução de problemas e outras que possam servir de solução para a prevenção do crime.

7. Resultados: qualidade de vida e satisfação dos cidadãos.

Terminamos a nossa rápida análise sobre

o policiamento comunitário com algumas observações importantes para a compreensão de como se pode atender às demandas da comunidade sem ferir os valores da lei. Isto se consegue quando se tem como padrão angular o compromisso com os valores democráticos¹⁹. São esses valores que vão garantir aos policiais a força moral necessária para impedir que as propostas advindas da comunidade fiam os direitos de terceiros. É certo que esses valores também obrigarão os policiais a observar estritamente a lei em todas as suas atividades profissionais.

Conclusões

Hoje é muito comum falar-se da polícia comunitária como estratégia de atuação policial de uma maneira restrita e às vezes bastante equivocada. Esta talvez tenha sido a maior razão para escrevermos este artigo.

A intenção foi mostrar a nossa visão a respeito da polícia comunitária: uma visão que não contempla só os aspectos operativos e táticos dessa estratégia policial, mas a vê de uma forma mais ampla, como uma política de segurança pública. Pretendi mostrar a dimensão da intervenção parai, de administração das polícias e da estratégia de policiamento contidas nesta política.

Procuramos, de maneira bem didática, reunir os diferentes textos que pudessem

apresentar aquelas diversas dimensões. Para compreender a dimensão da política criminal nada melhor do que textos de criminólogos comprometidos com uma visão mais democrática do controle do crime.

Para visualizar os aspectos administrativos, foram reunidos textos de psicologia organizacional, da teoria da administração e de administradores conceituados buscando demonstrar como a visão da administração de serviços ajuda a subsidiar um novo paradigma para a gestão policial.

Os textos de estudiosos americanos serviram para ajudar-nos a compreender a evolução das estratégias do policiamento naquele país e sua concepção do novo modelo de policiamento comunitário.

Acreditamos que a simples reunião desses textos neste ensaio não teria nenhuma significação se não tivesse passado pelo crivo da nossa experiência como policial e como administrador de polícia. Estes textos fizeram parte constante das nossas reflexões sobre a prática do policiamento e sobretudo da sua administração; foram utilizados de acordo com nossas imensas preocupações em encontrar a melhor forma de policiamento e em poder dispor dos melhores instrumentos para administração.

Se não tivémos conseguido através dos textos demonstrar a excelência da polícia comunitária como política de segurança pública, esperamos que a profissão de fé que fizemos sobre a eficácia desse novo paradigma sirva como elemento de convicção.

* Publicado na revista *Discursos Sediciosos - crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro,

Feltes Bastos/Instituto Carocca de Criminologia, ano 2, nº 4, 2º semestre de 1997, p. 155-170.

Notas

¹ As traduções brasileiras dos estudos americanos têm denominado esta forma de atuação policial de diversos modos, tais como: combate profissional ao crime, luta profissional contra o crime, modelo profissional, entre outros; preferimos adotar a denominação de "combate ao criminoso". Por entender que ela retrata com mais fidelidade o modelo brasileiro de enfrentamento do crime.

² Alessandro Baratta, *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*, Rio de Janeiro, Revan/Instituto Carocca de Criminologia, A análise que fazemos deste modelo é uma síntese do espírito que trata da ideologia da defesa social, p. 41/43.

³ Rico, ao falar dos diversos modelos de prevenção penal, diz que o modelo clássico ou punitivo (é o da defesa social); ao postular o efeito intimidante da lei penal, mediante a sua aplicação real pelo sistema de justiça criminal, privilegiava uma rigorosa intervenção policial e o emprego de penas severas José Maria (Rico e Luis Salas, *Delito, insegurança do cidadão e polícia*, Rio de Janeiro, Biblioteca da Polícia Militar, 1992, p. 200).

⁴ Para desenvolvermos as idéias principais sobre o modelo preventcionista, sintetizamos as teses apresentadas sobre a efetiva prevenção do crime em Antonio Garcia-Pablos de Molina, *Criminologia: uma introdução a seus fundamentos técnicos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.

⁵ George L. Kelling e Mark H. Moore, "A evolução da estratégia de policiamento", em *Cadernos de Polícia* nº 10, Rio de Janeiro, Biblioteca da Polícia Militar, 1993, p. 32.

⁶ Daniel Katz e Robert L. Khan, *Psicologia social das organizações*, São Paulo, Atlas, 1996, p. 90.

⁷ Wilson, um dos grandes expoentes da adminis-

tração policial, recomenda que na organização da

força policial os chefes devem considerar os modelos organizacionais adotados pelas Forças Armadas, pela Indústria e pelas instituições públicas. Eram os princípios da teoria clássica de administração que imperavam na época (O. W. Wilson, *Administração de la policía*, México, Limusa, 1974, p. 27).

⁸ Katz e Khan, op. cit., p. 136.

⁹ Kelling e Moore, op. cit., p. 56.

¹⁰ Karl Albrecht, *Revolução dos serviços*, São Paulo, Planeta Administração de Serviços.

1988, p. 21.

¹¹ Idem, p. 36.

¹² Robert Wasserman e Mark H. Moore, "Valores éticos e policiamento", em *Cadernos de Polícia* nº 10, Biblioteca da Polícia Militar, 1993, p. 4.

¹³ Kelling e Moore, op. cit., p. 58.

¹⁴ Idem, p. 36.

¹⁵ Wasserman e Moore, op. cit., p. 8.

¹⁶ Kelling e Moore, op. cit., p. 53.

¹⁷ Wasserman e Moore, op. cit., p. 14.

A criminalidade da polícia *

Os abusos policiais ocorridos em Diamema e Cidade de Deus chamaram a atenção de um segmento da população brasileira para um fato bastante comum, mas pouco analisado, no cenário brasileiro, que é o da criminalidade policial.

Este fenômeno, muito conhecido por um outro segmento da população brasileira, normalmente vítima preferencial dessa criminalidade, ganha destaque no cenário nacional através da mídia. Sem querer discutir os objetivos dessa mídia, creio que não podemos perder a oportunidade de enfrentar este problema com a profundidade e a maturidade que ele exige.

Normalmente, quando o caso é discutido somente no âmbito da audiência da mídia, o problema se sujeita às exigências impostas por ela: o caso acaba sempre retratado com os matizes sensacionalistas, com os apelos emocionais e acusatórios que terminam, quase sempre, quando o fato em si já não reclama mais audiência.

Normalmente o fato serve para acusar os policiais criminosos e criticar as autoridades; uns acusados porque cometeram crimes e outros criticados porque não exibiram que os policiais se transformassem

em criminosos ou agissem como tais.

Ao longo da minha vida profissional como policial militar, interessei-me por este fenômeno organizacional. A corrupção e a violência policial foram temas constantes da minha reflexão profissional. Nas diversas vezes em que atuei como administrador de unidades policiais pude compreender as dificuldades que existem para gerenciar tais problemas. O quadro se complica quando, ao lado desse problema (criminalidade policial), tem-se outro, que é a criminalidade da população. Os dois fenômenos se relacionam de forma tão forte que creio poder afirmar que um se alimenta do outro.

Meu entendimento tem sido sempre o da necessidade de enfrentamento das duas situações com a mesma preocupação; há quem entenda que o esforço maior deva recair no enfrentamento da criminalidade da população e que se deva tentar cooptar determinados policiais criminosos. Lembro-me de um companheiro que me dizia ser necessário contarmos com esses policiais (que ele chamava de "terras") para combater as outras feiras criminosas. Infelizmente há muitos adeptos dessa tese no seio da sociedade.

A criminalidade policial é um fenômeno

criminal universal, mas muito mais grave na situação brasileira, pelo estímulo e incentivo dado por parte das nossas elites ao uso da violência arbitrária para combater o crime e controlar a população pobre. Este estímulo tem fomentado e incentivado a criminalidade policial e dificultado bastante o seu controle. Tamanho é o nível da tolerância social.

Diadema e Cidade de Deus não são novidades para os policiais e para muitas das suas vítimas. São práticas antigas e rotineiras, os tradicionais castigos policiais, que convivem harmoniosamente com os padrões de civilidade da população brasileira. A título de exemplo, artigo no Jornal do Brasil descreve o tratamento policial dispensado aos jovens da classe média que frequentam os bailes funk nas favelas cariocas. Acusações de extorsão, brutalidades, violência sexual e outras aparecem no artigo como frequentes.

As explicações e sugestões surgidas na mídia como consequência de Diadema e Cidade de Deus me estimularam a voltar novamente a este assunto, procurando colaborar com aqueles que estão realmente interessados no equacionamento deste problema.

Preliminarmente quero apresentar um quadro detalhado da criminalidade policial, queiro que fique bem clara a amplitude das violações e os seus níveis de gravidade. Este quadro resulta de dados colhidos de uma série de reclamações e acusações que geraram procedimentos administrativos, de relatos de informantes da polícia e de outros divulgados pela mídia.

Devido a criminalidade policial em dois grupos: crimes contra a população e crimes contra os que cometam crimes. Entendo, neste

artigo, como população o segmento constituído de pessoas que não estão acusadas de cometimento de crimes, as pessoas normalmente consideradas como cumpridoras dos seus deveres, e aquelas outras consideradas pela polícia como suspeitas.

Distingo duas espécies dessa criminalidade: as dos crimes cometidos na atividade policial, que chamo de crimes funcionais, e os crimes que não dependem dessa atividade, os não funcionais. Vejamos o quadro:

Quadro dos crimes funcionais

Crimes contra a pessoa

- homicídio (art. 121)
- lesões corporais (art. 129)
- ameaça (art. 147);
- violação de domicílio (art. 150)

Crimes contra a população

- violação de correspondência e comunicação telefônica (art. 151)
- divulgação de segredo (art. 153)

Contra a população - são mais comuns os seguintes:

- homicídios - normalmente para assegurar a impunidade do próprio policial criminoso; é a chamada queima de arquivo; normalmente vitimizam testemunhas de crimes. O nível de tolerância para estes crimes dentro da organização é baixo.

- lesões corporais? - ocorrem com frequência nas operações policiais de rua com a finalidade de obtenção de informações ou para aplicação dos castigos policiais. A tolerância é grande em amplos setores da so-

cidade e da organização policial.

- ameaça - bastante comum para atemorizar as vítimas e testemunhas da brutalidade policial. Nível de tolerância variando segundo o tipo de crime e o status da vítima.

- violação de domicílio - bastante comum nas operações policiais nas áreas mais pobres da cidade. É tolerado pela sociedade e pela polícia.

Contra criminosos - são mais comuns os seguintes:

- homicídios - para assegurar impunidade ou para eliminar criminosos. Bastante tolerado e incentivado pela sociedade e pelos policiais;

- lesões corporais - para obtenção de informações ou como castigo. Também bastante aceitável no meio policial;

- ameaças - forma frequente de imposição de respeito e da autoridade policial. Bastante tolerada;

- violação de domicílio, correspondência e comunicação telefônica - são frequentes e toleradas no meio policial para obtenção de provas contra os criminosos.

Observe-se que não difere muito o tratamento que a polícia dispensa aos criminosos e à população, mormente quando ela é pobre, negra e favelada. Hoje, pelo fato de os jovens da classe média frequentarem mais as favelas, está se tornando mais comum a vitimização desse segmento.

Não resta dúvida de que, com relação à espécie de crime aqui analisado, a vitimização mais grave ocorre contra a população

pobre. O caso de Vigário Geral complica o quadro, com uma situação nova, que é do homicídio por vingança. Quero registrar o agravamento da situação com o tráfico de drogas nas áreas faveladas, facilitando o reforço da visão policial de que o favelado, o negro e o pobre, quando não traficam, são cúmplices dos traficantes por não aceitarem colaborar com a polícia; acabam tendo o mesmo tratamento.

É muito difícil o controle e a punição desses crimes. Normalmente os policiais mais ativos, os identificados como os grandes combatentes do crime, são os que mais violam esses preceitos legais: são os policiais "duros", "energéticos".

Crimes contra o patrimônio

- furto (art. 155);
- roubo (art. 157) - com violência e ameaça;

• extorsão (art. 158) - constranger com violência e ameaça;

- extorsão mediante seqüestro (art. 159);
- dano (art. 163) - destruir, inutilizar coisa alheia;

• apropriação indébita (art. 168) - ficar com coisa que está sob sua guarda;

Contra a população - são os mais comuns os seguintes:

- extorsão - é comum em operações de trânsito. Não é tolerado.

- dano - acontece em operações nas áreas faveladas em decorrência de invasões de domicílios ou como imposição de casti-

go. A tolerância depende da situação da vítima.

- apropriação indébita - também comum em situações de guarda de local de acidentes ou de crimes ou nas operações em favoráveis. Prática normalmente não tolerada.

Crimes criminosos - são os mais comuns seguintes:

- extorsão e extorsão mediante seqüestro - comum contra os traficantes de drogas; não é tolerado;

- roubo - comum apropriar-se de dinheiro e objetos pessoais dos criminosos. Não é tolerado;

- dano - destruição ou inutilização de objetos de criminosos; não é muito tolerado;

- apropriação indébita - comum nas apreensões de armas, de carga roubada e drogas. É bastante tolerada no caso das armas; nos outros o nível de tolerância é baixo.

Nesta espécie de crimes é mais grave a ação contra os criminosos. A população mais vitimizada é a da classe média, particularmente, no crime de extorsão. A ação dos policiais que são distinguidos pela sua atividade, na luta contra o crime, também é bastante destacada, embora se deva registrar o caso de muitos policiais que admitem que devam matar criminosos, mas não roubá-los. É difícil o controle e a punição dos policiais.

Crimes contra os costumes

- atentado violento ao pudor (art. 214) - constranger mediante ameaça para fins libidinosos;

- estupro (art. 213);

- corrupção de menores (art. 218) - praticar atos libidinosos com menores.

Estes crimes ocorrem normalmente em áreas favorecidas de determinadas operações contra o tráfico de entorpecentes. As vítimas costumam ser, normalmente, as mulheres de traficantes. Tem-se notícia de ocorrência também com jovens que usam drogas ou que se prostituem.

Crimes contra a administração pública

- corrupção passiva (art. 317);

- prevaricação (art. 319) - retardar ou deixar de praticar ato de ofício;

- condescendência criminosa (art. 320) - não responsabilizar funcionário que cometeu infração no exercício do cargo;

- violência arbitrária (art. 322);

- violação de sigilo funcional (art. 325);

Crimes a população - são mais comuns os seguintes:

- corrupção passiva - normalmente nas atividades de trânsito. Há grande tolerância na sociedade e nos meios policiais justificadas pelos baixos salários dos policiais.

- violência arbitrária - bastante comum nas operações policiais de rua. Nível de tolerância bastante elevado na sociedade e na polícia.

Crimes criminosos:

- corrupção passiva - normalmente nos pequenos delitos cometidos pela classe média. Há grande tolerância na sociedade e nos meios policiais (especialmente policiais juízes) justificadas pelos seus baixos salários.

- violência arbitrária - bastante comum nas operações policiais de rua. Nível de tolerância bastante elevado na sociedade e na polícia.

- prevaricação - frequente nos casos de pequenos infrações; certa tolerância para determinados tipos de crimes e de criminosos;

- condescendência criminosa - a responsabilização do policial infrator varia em função do nível de tolerância social e organizacional;

Esta espécie de criminalidade é bastante frequente e tolerada pela população. Normalmente servem para livrar de processos criminais muitas pessoas que cometem pequenos delitos.

Crimes contra a administração da justiça

- falso testemunho ou falsa perícia (art. 342);

- coação no curso do processo (art. 344);

- exercício arbitrário das próprias razões (345) - justiça pelas próprias mãos;

- favorecimento pessoal (art. 348) - auxiliar autor de crime a evadir-se;

- favorecimento real (art. 349) - auxiliar criminoso a tornar seguro o proveito do crime;

- exercício arbitrário ou abuso do poder (art. 350) - prender sem formalidade legal;

- , promover ou facilitar fuga (art. 351).

Crimes a população:

Não é comum esses crimes serem cometidos contra a população.

Crimes criminosos - são mais comuns:

- falso testemunho ou falsa perícia - para garantir a impunidade de crimes cometidos por policiais ou para incriminar outros criminosos; a tolerância depende do tipo de criminoso;

- coação no curso do processo - para proteger ações criminosas de policiais. Pouco tolerado.

- exercício arbitrário das próprias razões - justiça pelas próprias mãos. Tolerado contra determinados criminosos;

- exercício arbitrário ou abuso de poder - prisão sem formalidades legais. Bastante frequente nas práticas policiais. É tolerado para acelerar determinadas investigações criminais.

Estes crimes normalmente são cometidos por policiais para auxiliarem ou protegerem companheiros ou pessoas que cometeram crimes com fins diversos. Os níveis de tolerância social ou no âmbito das polícias dependem dos diferentes tipos de situações e do status das pessoas envolvidas.

Descrevi com bastante simplicidade os dados referentes ao quadro do que chamarei de criminalidade funcional; isto é, crimes cometidos pelos policiais na sua atividade profissional ou em função dela. É um elenco variado de violações que compõem um quadro grave de criminalidade bastante tolerada socialmente. O fato de se justificarem as violências contra os criminosos propiciam as condições para o fomento de outros crimes mais graves e hediondos.

Crimes não funcionais

São os crimes praticados por policiais fora de sua atividade profissional; nestes crimes

elas agem como criminosos comuns, isoladamente ou associados a outros criminosos. Normalmente não há tolerância para tais crimes. Os mais comuns são: homicídios, furtos, roubos, seqüestros, receptação, contrabando de armas e tráfico de entorpecentes.

É também uma situação grave. Muitas vezes o policial comete um crime que poderia ser considerado não funcional, aproveitando-se da sua situação profissional. Foi um outro grande problema que tivemos que enfrentar na administração policial.

Os programas de redução da criminalidade policial

Comento agora uma série de medidas que desenvolvemos com o objetivo de equacionar essa fenômeno criminal no âmbito da corporação policial militar. A primeira providência foi admitir a existência do problema e criar um programa específico para a redução da violência e da corrupção policial. Quais o destino que o oficial por nós escolhido para desenvolver o programa fosse morto por um outro policial. O major Sérgio, ao interceptar um policial que maltrava um homossexual na Chelândia, apesar de identificado como oficial, foi morto pelo soldado. Nada pior do que o destino inexorável para mostrar-nos, com a gravidade do quadro que escolhíamos enfrentar. Era uma amostra do que viria a ocorrer na Candelária e em Vigário Geral.

Muitas vezes eu me perguntava sobre o que estava acontecendo com a minha polícia e com os policiais. Qual era a explicação para aquele nível de brutalidade e inescrutabilidade? As condições de trabalho? O treinamento? O recrutamento e a seleção? Estávamos recrut-

ando psicopatas ou criminosos para a polícia? Onde nós estávamos errando? Todas essas perguntas foram formuladas aos policiais como um convite para uma ampla e grande reflexão e respeito desses problemas e das nossas providências para resolvê-lo.

Quando as explicações apontavam para os aspectos das variáveis individuais, as soluções logo visavam providências na área da seleção e do treinamento, quando se discutiam os aspectos de controle do pessoal, as soluções apontavam para a gestão administrativa e viravam logo as sugestões para a melhoria da supervisão e maior rigor nas punições. Outro elenco de explicações provinha daquelas que viam nas condições adversas do trabalho policial os elementos condicionadores dessas problemas. Os estudos já realizados em algumas polícias sobre o impacto negativo do estresse no comportamento do policial indicavam algumas medidas nessa área.

Uma explicação que me agradava muito era a que defendia a primazia dos fatores sociais para explicação da agressão; já existem alguns estudos na área da psicologia sobre a violência policial* que podiam ser aproveitados.

Resolvi não desprezar nenhuma das explicações e procurei verificar onde estávamos falhando. Checamos o recrutamento, a seleção, o treinamento e a atividade policial, procurando ver em cada uma dessas áreas as providências que podiam ser tomadas.

Determinei que fosse realizada uma pesquisa interna para verificar o perfil dos policiais expulsos da corporação, para checar a área do recrutamento e da seleção. A pesquisa abrangiu o período de 1987 a parte do ano de 1992.

O quadro de exclusão era o seguinte:

roubo e furto em geral: 239
roubo e furto de auto: 109
extorsão: 126
homicídios: 88
técnicos: 47
grupo de extermínio: 33
seqüestros: 35
corrupção: 11
mau comportamento: 630

Não disponho hoje dos detalhes da pesquisa, mas lembro-me que não mostraram que houvesse grandes erros na área do recrutamento e da seleção; mesmo assim, pôde-se verificar a utilidade de alterações determinadas por necessidades administrativas.

Na área do controle disciplinar, tomaram-se algumas medidas importantes:

- criação da Corregedoria Geral da Polícia Militar, com a incorporação do Serviço de Justiça e Disciplina (SJD), do Núcleo de Criminalística e da 1ª Delegacia de Polícia Judiciária Militar. O objetivo foi dar mais destaque na hierarquia organizacional ao órgão disciplinar;

- articulação da SJD com a Promotoria de Justiça Militar, visando oferecer melhor oportunidade ao Ministério Público para acompanhar os fatos disciplinares da organização;

- criação de uma Coordenação Especial de Disciplina para apuração detalhada de todos os casos pendentes de desvios de con-

duza dos policiais militares; a idéia era checar todos os policiais sobre os quais persistissem dúvidas quanto a sua conduta;

- criação de normas para o comportamento ético do policial, que serviram para orientar o acompanhamento do homem nas suas atividades internas e externas.

Na área disciplinar procurou-se com essas medidas atender aos aspectos punitivos dos desvios de conduta, na tentativa de controlar uma situação bastante agravada. Essas medidas são úteis naqueles crimes não funcionais onde a tolerância é zero, mas complicadas nos casos dos crimes funcionais onde há maior tolerância.

A área que sempre me pareceu mais problemática e que necessitava de mais atenção era a do policiamento; é na atividade policial que o homem tem todas as oportunidades para errar, é aí que se criam as condições ideais para moldar ou transformar o policial. Pretendo aproveitar alguns estudos da psicologia social e da criminologia para explicar como os fatores sociais exercem uma influência de forma bastante significativa, anulando muitas vezes os aspectos individuais de personalidade. É importante este entendimento, que pode mostrar que o controle da criminalidade policial não é tão fácil quanto possa parecer.

As explicações psicológicas para o comportamento criminoso têm se situado em duas abordagens: uma que tem colocado a ênfase nas falhas do processo de socialização e outra, muito pouco analisada, que sugere que os comportamentos criminosos resultam de um processo de aprendizagem*. Sempre me pareceu ter a segunda abordagem um maior potencial explicativo para a situação da criminalidade policial.

A teoria da associação diferencial, apresentada por Sutherland e Cressey, trabalha com o modelo da aprendizagem para delinquir apresentada nos estudos de Feldman. Entretanto o meu objetivo não seria o de discutir essas criminológicas, creio que adentrarmos um pouco neste assunto nos ajudará a entender como se vinha administrando este problema.

Favarini, comentando essa teoria, diz que ela representa um salto qualitativo em relação ao modelo explicativo do pensamento positivista na criminologia. A criminalidade não é um processo decorrente de patologias individuais ou sociais, mas um processo de aprendizagem individual que se dá através da transmissão social de uma cultura criminal. Para esta teoria, as pessoas se tornam criminosas quando as definições favoráveis ao crime, à violação da lei, prevalecem sobre as desfavoráveis.

Não tenho dúvida de que os policiais de Diadema foram submetidos a um número maior de sugestões que justificam o abuso do poder para o controle do crime e da população pobre, suspeita do que de sugestões para o respeito à lei. Creio que não é equivocado pensar neste modelo explicativo para entender a criminalidade policial.

Outra explicação de Favarini interessante para a nossa compreensão é a de que a tese de Sutherland se ajusta à hipótese da sociedade plural que não é orgânica, consensual, que se encontra pulverizada em organizações sociais diferenciadas, cada uma com sua própria hierarquia de valores, com seu código normativo, cada uma em potencial conflito com as outras⁸. Não vejo dificuldade em aceitar a ideia de que este modelo plural se realiza e se reproduz nas próprias organiza-

ções sociais de trabalho. É nítida a divisão de grupos informais disputando posições e poderes na organização policial, representando, muitas vezes, crenças e valores de determinados grupos da sociedade.

Outra explicação de Favarini é sobre o caráter da criminalidade organizada explicada pelo modelo da associação diferencial. Considerando o homem como prisioneiro do ambiente, o interesse se ajeita da ação criminal do tipo desviado ou patológico para o comportamento criminal, agora entendido como conduta própria de quem desempenha determinadas funções dentro de específicas organizações?

Quando mostrei o quadro dos crimes funcionais estava querendo chamar a atenção para o aspecto organizado da atuação. Vejam as imagens de Diadema e de Cidade de Deus. Isto é sumamente importante. Descarta a ênfase de falhas do processo de recrutamento/ seleção ou no aspecto do controle disciplinar. Por mais hediondos que sejam os crimes, não se pode pensar que quem os comete sejam monstros ou animais. São pessoas normais; passaram em qualquer processo seletivo. A situação é bem mais complexa do que inicialmente se pensa e deve ser administrada levando em consideração todos esses aspectos.

Saindo das observações de Favarini, sobre o aspecto organizacional entretido pela abordagem de aprendizagem para delinquir, passemos às de López Rey⁹ sobre o abuso do poder. Para reforçar as nossas preocupações iniciais sobre a gravidade da criminalidade policial, diz ele que hoje o abuso do poder é o mais importante fator de condicionamento da criminalidade da população.

Afirma que neste crime (abuso do poder)

o agente principal são as organizações governamentais, financeiras e revolucionárias. Chega a atenção para o papel secundário desempenhado pelo indivíduo, que agora, na chamada sociedade pós-industrial, se acha mais subordinado à dominação institucional e operacional. Diz ele que a tortura, a brutalidade policial, o tratamento desumano, a detenção ilegal se acham institucionalizados em muito países. Será equivocado pensar-se que é o caso brasileiro?

Se o problema da criminalidade policial deve ser tratado como um problema institucional, como penso, é preciso fazer-se um esboço para traçar bem clara a minha posição. No quadro da criminalidade policial registrei todos os casos prováveis; procurei distinguir as situações que não são toleradas pela organização (não institucionais) e as que são toleradas (as institucionais). Fica claro que a organização não aceita a maioria dos crimes funcionais; os que não são tolerados se subdividem mais facilmente ao controle disciplinar e podem ser mais facilmente detectados e punidos.

A tese que eu defendo é de que a criminalidade institucional é mantida pela tolerância e incentivo da sociedade que aceita o emprego de métodos violentos e ilegais para combater o crime e controlar a população pobre e favorecida. Mais ainda, o que me parece mais grave, é que essa criminalidade é forte condicionadora da criminalidade não-institucional. É preciso enfatizar estes aspectos, sob pena de se administrar o problema pelo lado mais simples, que é o do controle disciplinar.

Os policiais da Cidade de Deus e de Diadema, hoje avisados e condenados, certamente ontem eram os bravos, duros e ené-

gicos defensores da sociedade na luta contra o crime, certamente empregando as mesmas práticas que a televisão colocou na tela nacional. E agora? Alguém tem que ser punido? Será que as explicações psicológicas do bode expiatório ou da sociedade punitiva¹⁰ não se enquadram nesta situação?

Depois dessas explicações posso voltar a falar das outras providências tomadas na área do treinamento e do controle da atividade policial. Não falo dessas providências como relação de prestação de contas de fim de governo, mas para mostrar como os diferentes aspectos organizacionais foram administrados em seu alcance e suas limitações. Creio que pode ajudar na reflexão a respeito da natureza e da gravidade desse fenômeno criminal.

Administrei esse problema tendo consciência da sua repercussão na criminalidade em geral; é preciso controlar a criminalidade da população sem descuidar do controle da criminalidade policial. Sabia também que o problema exigia mudanças na cultura organizacional. Funções, controle disciplinar, forte supervisão e outras soluções dessa natureza serviam, quando muito, para enfrentar os crimes não institucionalizados, mas de pouco valor para os outros. Entendia que essas providências deviam estar articuladas a um projeto maior de desenvolvimento organizacional. Entendia que a polícia precisava mudar, mas sabia também que era necessário que ela (a polícia) entendesse também que precisava mudar. Esta é a grande questão.

Registrei alguns projetos e ações administrativas desenvolvidas no Comando da PM no período 1991/1994. Para deixar claros os valores com os quais a instituição se comprometia no seu trabalho de prevenção e repres-

são do crime, proporcionei a adoção do Código de Ética das Nações Unidas, a criação do Conselho de Ética e das Comissões de Ética das unidades operacionais e a criação dos Comitês de Representantes da Sociedade Civil.

A intenção era também comprometer a sociedade com os valores do respeito à lei do código de ética policial. Acreditou-se também que era possível aumentar-se o número de sugestões favoráveis a uma correta atuação policial. Queria também que os policiais tomassem consciência da gravidade das ilicitudes cometidas e que se formasse uma cumplicidade dos bons para repelir a mentalidade que justificava e aplaudia a ilicitude.

Na área do treinamento desenvolveu-se uma série de cursos e seminários. Destacam-se os seguintes:

- seminário sobre Proteção Internacional dos Direitos Humanos;
 - ciclo de estudo sobre dinâmica de grupo;
 - estágio de relações interpessoais;
 - curso de prevenção e controle do stress;
 - instrução de atualização dos oficiais subalternos; reciclagem sobre dinâmica de grupo, relacionamento interpessoal, estresse, condições do trabalho policial, limitações legais e estruturais, valores éticos e prevenção e repressão da criminalidade;
 - curso de Direitos Humanos promovido pelo Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas.
- Em decorrência desses cursos foram tomadas as seguintes providências:

- criação da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Estresse - Cipee;
- projeto de apoio ao Cipee em novas unidades operacionais;
- nota de instrução sobre o modelo Flect do uso da força pela polícia.

Todos estes projetos buscavam discutir a necessidade de mudanças organizacionais; procuravam mostrar outras formas eficazes de prevenir o crime; tentavam mostrar métodos de crescimento pessoal e organizacional que passavam pela humanização dos processos gerenciais e operacionais; enfim, procuravam enfrentar o grave problema da criminalidade policial com a dimensão que me parecia ter: a dimensão político-institucional.

* Publicado na Revista Brasileira de Ciências Criminais nº 19 - julho/setembro de 1987. São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 243-252.

Notas

- 1 Mauro Ventura. "Um alvo fácil para a extorsão". *Jornal do Brasil*, 4 de maio de 1987, p. 24.
- 2 Os dados colhidos referem-se aos crimes praticados no Rio de Janeiro pelas suas polícias estaduais. São reveladoras desta grave situação os relatos do X9 Ivan Custódio Mesquita, preso no Rio durante as investigações dos crimes de Vágão Geral.
- 3 Esta situação está hoje enquadrada na lei nº 9.455, que define os crimes de tortura.
- 4 Notícia envolvendo a prisão de policiais civis que conduziam maconha e cocaína no porta-malas da vatura policial. *O Globo*, 3 de maio de 1987, p. 18.
- 5 Paula Rogério M. Menandro, artigo na revista *Encontros com a Civilização Brasileira*, nº 11, p. 141-150.

⁶ Philip M. Feldman, *Comportamento criminoso: uma análise psicológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979, p. 60.

⁷ Massimo Pavarni, *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemonico*. Mexico, Siglo XXI, 1983, p. 121.

⁴ Idem.

⁹ Idem, p. 123.

¹⁰ Manuel López Rey Arroyo, *Introducción a la criminología*. Madrid, 1981, p. 120.

¹¹ Pavarni, op. cit., p. 105.

Outros aspectos da criminalidade da polícia *

A minha experiência, no comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, com crimes cometidos por policiais, notadamente os casos exemplares da Candelária e de Viçário Geral, tem me obrigado a um pensar constante sobre a criminalidade policial, buscando encontrar formas mais eficazes para sua prevenção. Pretendo neste artigo contribuir desenvolvendo algumas idéias já tratadas em outros textos sobre determinados aspectos dessa criminalidade, sobretudo os organizacionais e sociais.

Os que examinam esse tipo de criminalidade têm se esmerado, muito comumente, nas explicações fundadas nas variáveis individuais, ou seja, nas características pessoais dos criminosos, desprezando a influência das variáveis organizacionais. Quando optam pelas abordagens organizacionais, surgem modelos de administração tradicional, que enfatizam por demais as variáveis internas da organização em detrimento do exame das variáveis externas (ambientais).

Estarei neste artigo abordando os aspectos relativos ao gerenciamento deste problema organizacional, atento às influências do

ambiente social, de acordo com o modelo contingencial da teoria administrativa.

O pensamento criminológico

A análise que López Rey faz sobre as manifestações da criminalidade servirá para orientar as reflexões sobre este tema. Fiz um resumo das idéias desenvolvidas por este criminólogo, realçando aqueles aspectos mais significativos para a compreensão deste problema organizacional.

A primeira idéia é sobre a forma como ele trata a questão do condicionamento da criminalidade. Considera como os principais elementos condicionadores: o poder, a desigualdade, o desenvolvimento, a condição humana e o sistema penal. Interessa de imediato para o desenvolvimento desse tema a análise do poder e do sistema penal.

Como López Rey concebendo o poder como condicionante da criminalidade, primeiro quando define os crimes e depois quando comete os crimes por ele definidos, através dos seus representantes ou agentes, no ato de manter-se como poder.

É interessante destacar as diversas manifes-

tipções do poder elencadas pelo autor: político, ideológico, financeiro, industrial, religioso, sindical e os meios de comunicação social.

A primeira constatação significativa que faço é sobre a ação criminígena do poder. É evidente que o poder comete crimes e como crimes do poder devem ser compreendidos os crimes cometidos pela polícia na sua atuação de repressão criminal e/ou manutenção da ordem. Embora Vigiário Geral e Candelária tenham sido ações clandestinas, vez que não se enquadravam naqueles dois tipos (vistas acima) de atuação oficial da polícia, não se pode dizer que não atendiam às outras manifestações do poder; é certo que não representavam o poder político, pois naquela época era claro o pensamento oficial do governo sobre a não tolerância com o abuso de poder policial.

Deixo frisada essa observação para mostrar a complexidade do fenômeno ora em exame. O caso de Diadema, vivenciado pela PM paulista, pelo contrário, é um exemplo da criminalidade derivada da atuação oficial da polícia; no entanto, não se pode afirmar também resultar de orientação do poder político. Sabe-se que hoje a política governamental de São Paulo, comprometida com os valores da dignidade humana, não estaria respaldando tal atuação. Em Diadema, tal como na Candelária e em Vigiário Geral, outros poderes, certamente, estiveram influenciando a violação policial.

Este problema é melhor compreendido quando o autor mostra como as diversas modalidades do poder (político, ideológico, econômico, religioso etc.) se põem a serviço de uma criminalidade que tem o objetivo claro de manter a sua posição oficial ou de impor seus valores à sociedade. Resta ver de que forma es-

sas variáveis do poder influenciam as organizações determinando padrões comportamentais, atitudes e valores que acabam influenciando as decisões individuais e coletivas.

É por essa razão que tenho chamado a atenção para o fato de que nem sempre o controle das variáveis internas organizacionais é suficiente para administrar este fenômeno criminal; não basta melhorar a seleção ou o treinamento dos policiais se não se puder controlar a influência na organização policial, dessas variáveis do poder.

Sai muito bem disso porque vivi esta experiência em Vigiário Geral e Candelária, junto com o governo que na ocasião era o responsável pela direção política da segurança pública. Não valeram as diretrizes governamentais e a do comando da PMERJ fundadas na ideologia dos direitos humanos, outras mais fortes e mais influentes para aqueles policiais praxeólogos. O compromisso com tais diretrizes impediram que esses crimes fossem cometidos durante uma atuação oficial, mas não os evitaram, obrigando-os às ações clandestinas.

Fica a certeza de que, não fossem os compromissos do governo do Estado, aquelas violações estariam certamente no rol dos crimes não esclarecidos. Isto demonstra a necessidade de se considerar a força das variáveis externas na explicação desses crimes. Porém, se algumas questões para serem respondidas mais adiante: como a administração pode controlar essas variáveis externas poderosas? De que forma elas realmente influenciam as atitudes e as decisões no interior da organização policial? Qual a verdadeira influência da mídia como poder? E a do sindicato dos policiais? A das elites econômicas? E a da ideologia da segurança?

Viu-se que o sistema penal também é considerado como um elemento condicionador da criminalidade; López Rey aponta sua submissão às diversas modalidades do poder. É também criticado porque, embora devessa atuar como um sistema, seu funcionamento é fragmentado, atuando seus diversos órgãos de maneira independente, sem qualquer coordenação.

A polícia, um dos órgãos do sistema penal, concorre com maior frequência e intensidade para a criminalidade condicionada por este setor, embora, segundo o autor, contibua bastante para essas violações a tolerância e a omissão de áreas da justiça e da promotoria criminal.

A mesma análise que se fez do poder para a compreensão das variáveis que influenciam o comportamento organizacional terá que ser feita também com o sistema penal. Fundamental conhecer-se até que ponto o seu comprometimento com valores de diferentes setores do poder influencia a sua atuação como um sistema e, particularmente, a polícia.

Examinadas as questões pertinentes ao condicionamento da criminalidade, analiso as suas principais manifestações. López Rey diz que elas são muito diversas e dependem da atuação, da interdependência e da variabilidade dos seus elementos condicionadores. Diz, ele, que a extensão, as características e as tendências são os aspectos mais importantes da criminalidade, apresentando problemas que afetam diretamente o direito penal, a criminologia e a política criminal.

Examinando a extensão da criminalidade, o autor reduz as diversas modalidades criminais a duas classificações: a primeira em cri-

minalidade conhecida e desconhecida; a segunda, que interessa a esse texto, em criminalidade convencional ou comum e criminalidade não-convencional ou especial.

A criminalidade convencional, mais conhecida por comum, tem seus crimes normalmente definidos no código penal e como principais elementos condicionadores: a condição humana, a desigualdade e o desajustamento. Normalmente são crimes contra a pessoa, a propriedade, os bons costumes, a fé pública, a família e a administração.

No caso da criminalidade não-convencional, diz o autor que os crimes podem resultar também de legislação especial que normalmente define os crimes que são impostos politicamente e justificados por defenderem valores essenciais da nação e dos povos. Para ele, é a criminalidade cometida sob a proteção de uma posição governamental, oficial, semi-oficial, institucional etc., de natureza civil ou militar, diplomática ou financeira e, em alguns países islâmicos, religiosa. Aqui o condicionamento se dá pela forte atuação do poder, em suas diversas manifestações (política, ideológica, religiosa ou econômica etc.), favorecida por uma atuação tolerante e submissa do sistema penal.

Mostra ainda a natureza internacional e transnacional dessa criminalidade: a primeira quando viola as regras definidas por convênios internacionais e a segunda quando os crimes são cometidos por empresas multinacionais ou por serviços de inteligência que operam no campo da espionagem internacional.

É importante para este estudo a compreensão da criminalidade não-convencional. Ela coloca uma nova visão para a explicação da

criminalidade policial, frequentemente analisada pela ótica simplificada da criminalidade convencional; propicia entender-se melhor a complexidade desse problema para o administrador policial.

É na definição da criminalidade oficial e semi-oficial que enquadramos os crimes cometidos pelos policiais. É a criminalidade praticada valendo-se de uma função ou de um cargo público ou de um terceiro utilizado pelos titulares daquelas atividades públicas. Pode ser praticada pelo mais alto funcionário público ou pelo simples policial de rua; por uma variedade de serviços civis e militares, incluídos o judiciário, o diplomático e o consular. Esta criminalidade é muito comum na repressão aos crimes comuns e aos crimes especiais.

O referido autor mostra que várias justificativas têm sido usadas para descurpar essa criminalidade, das quais a obediência devota, cumprimento do dever ou o exercício de um direito ou atividade legítima ou autorizada não são mais questionadas desde o processo de Nuremberg.

Diz ele que os crimes cometidos com maior frequência são os seguintes: assassinatos, lesões, tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante; atos forçados de sodomia e bestialismo, ameaças, violação de uma série de direitos humanos, corrupção, prevaricação, tráfico ilícito de armas e de entorpecentes, roubos, furtos, danos etc. Para López Rey a maior parte desses crimes constitui uma violação criminal dos direitos humanos.

Outras espécies de crimes cometidos por agentes oficiais, ainda no âmbito da criminalidade não-convencional apontada pelo

referido autor, são os crimes de sedição, rebelião e graves perturbações da ordem provocados por organizações e instituições armadas, ou provocados por atividades diplomáticas, comerciais ou missões técnicas ou culturais em ações quase sempre de espionagem ou infiltração.

Outra modalidade apontada por López Rey é a criminalidade comum cometida pelos agentes do governo, notadamente policiais que violam os direitos humanos de suspeitos, de criminosos ou de vítimas.

Vistas as modalidades dessa criminalidade, pode-se verificar a sua gravidade e complexidade. Esse autor tem sido bastante enfático nas críticas que faz às várias correntes do pensamento criminológico que só se preocupam com a criminalidade comum, dando pouca ou nenhuma atenção aos crimes não convencionais; criminalidade que ele considera ser hoje a mais extensa e grave. O que está tentando demonstrar neste artigo é o equívoco de se tratar crimes de policiais com o paradigma da criminalidade convencional.

Não duvido que se possa incluir a criminalidade policial na categoria dos crimes não-convencionais, do tipo denominado oficial ou semi-oficial. Será que se pode considerar os crimes de Vigiário Geral e da Candelária na categoria da criminalidade oficial? Admito que sim; embora não estivessem atuando oficialmente, os crimes foram cometidos acobertados pela função policial e motivados por ideologias repressivas que pregam o extermínio de criminosos e, como diz Nilo Batista, enxergam os criminosos nos pobres.

Penso poder resumir o que já foi visto até aqui, dizendo ser a criminalidade policial um

tipo de criminalidade oficial, que os crimes cometidos podem ser derivados ou não da sua atuação oficial na repressão dos crimes comuns ou dos crimes definidos pela lei de segurança nacional. No seu condicionamento destaca-se, pela importância de sua atuação, o elemento poder em suas mais diversas manifestações.

É essencial examinar algumas características dessa criminalidade: uma delas é o fato de os crimes serem cometidos de forma associativa e organizada. É difícil pensar-se em Diadema, Vigiário Geral e Candelária fora da idéia de associação de vários policiais para o cometimento de crimes. Esta posição rompe com a visão mais divulgada do crime organizado no paradigma da organização mafiosa.

Na sua análise, o autor começa por redefinir a organização como uma associação ordenada de fins, meios e esforços de uma ou várias pessoas, de natureza temporal ou durável, para cometer um crime ou uma série de crimes, retendo de assegurar a impunidade tanto quanto seja possível. A exigência conceitual essencial na sua análise é a associação.

Deixa claro que o benefício econômica não é requisito necessário e muito menos as conexões políticas, policiais ou outras para assegurar a impunidade, pois diz que isto se consegue facilmente em consequência de uma posição oficial ou semi-oficial. É por causa disso que, sem dúvida, grande parte da criminalidade oficial faz parte da chamada cifra desconhecida dos crimes. Certamente Vigiário Geral e Candelária, ou mesmo Diadema, não buscavam benefícios econômicos. Nesses casos a vingança e a aplicação de

purificação foram os motivos centrais.

López Rey não considera essencial a existência de um planejamento ou de uma especial organização para a configuração do crime organizado, como aliás é posto na visão do modelo mafioso. Para ele o importante é a pluralidade de pessoas e como elas se organizam para o cometimento de crimes.

É fácil perceber que López Rey, ao identificar cinco modalidades de criminalidade organizada, preferiu ampliar esse campo, levando-o também para o terreno da criminalidade não-convencional. Não são consideradas nessas modalidades somente as organizações criminosas do tipo mafioso, mas também outras diferentes organizações, civis, empresariais ou militares, governamentais ou não, que cometem crimes para manter suas posições ideológicas ou seus negócios ilícitos. Certamente aqui estão presentes as organizações policiais.

A visão da criminalidade organizada é reforçada por López Rey ao afirmar que, na criminalidade atual, os agentes do Estado, dos governos, partidos, organizações, instituições, grupos e outras entidades coletivas, organizadas ou não, desempenham um papel muito mais importante do que o dos criminosos individuais.

Esta dado institucional pode ser suficiente para considerar-se a importância que deve ser dada a essa modalidade de criminalidade oficial que é a criminalidade policial. Realço na questão institucional, representada pela figura do agente policial investido em um cargo oficial, a figura da personalidade organizacional, bastante diversa da personalidade individual. Não são as qualidades e as características

Indivíduos do policial criminoso que devem ser buscadas para a análise dessa problema organizacional; são as qualidades e as características da personalidade e organizacional que estarão em jogo. Certamente essas abordagens traz novas implicações e outras consequências para a administração.

Outra característica apontada é a do emprego de meios brutais e desumanos. O uso constante da violência é a regra desses crimes, ficando muito difícil tentar-se qualquer explicação apelando para fatores individuais conscientes ou inconscientes; para o autor, a imposição dessa violência só pode ter alguma explicação supondo-a fazer parte de um credo, uma ideologia ou um programa político que justifica qualquer meio, mesmo os mais violentos. Penso que a violência de Vigário Geral, Candelária e Diadema só poder ter explicações neste quadro. Dificilmente poder-se-ia enquadrar a maioria ou a totalidade daqueles policiais como personalidades patologicamente violentas.

Certamente os motivos ideológicos que estão por trás da tolerância e do incentivo dessa criminalidade, particularmente na repressão criminal dos criminosos comuns, impulsionaram os policiais na Candelária, em Vigário Geral e em Diadema; não foi muito difícil para os policiais envolvidos se associarem e se organizarem para assassinar e brutalizar pessoas indefesas, certamente justificados pela ideologia etista, defendidas por algumas áreas de poder, que realça o dever da polícia de impedir ou eliminar a escória da sociedade.

Uma outra característica trata da relação agente/vítima, comum na criminalidade convencional. Para o autor, os criminosos oficiais atuam conforme planos, ordens ou ideologias frente a um "inimigo" que precisa ser eliminado e cuja individualização, quando ocorre, não

supõe nenhuma relação daquele tipo: são inimigos que devem morrer.

Em Vigário Geral pouco importou que as vítimas não fossem os traficantes que tinham matado os policiais; eram das pessoas do seu grupo de vizinhança, do seu ambiente social e comunitário, que naquele instante eram inimigas que precisavam ser punidas para que o poder policial impusesse a sua autoridade. Vigário Geral se constituiu em uma situação nova na criminalidade policial conhecida. Uma operação de vingança que não se dirige contra os traficantes que foram responsáveis pela morte dos policiais; a vingança se dirige contra a comunidade, dentro da lógica das operações terroristas. Confesso ter ficado muito tempo sem compreender a chacina de Vigário Geral, pois as minhas referências conceituais estavam determinadas pela explicação da relação agente/vítima do crime convencional. Creio que isto mostra a força da influência das diversas manifestações do poder nesta forma de criminalidade.

Outra consideração já feita algumas vezes é sobre o papel que a condição humana joga na criminalidade policial. López Rey entende que essa criminalidade não pode ser explicada pelas características individuais do agente policial; entende que a personalidade institucional tem maior importância, pois encarna os valores de uma dada ideologia ou de uma determinada atividade funcional. Concorro com ele; os policiais de Diadema, de Vigário Geral ou da Candelária só podem ser vistos como personalidades institucionais; muitos deles ostentam com orgulho títulos e cursos e se destacaram no seu meio profissional como policiais eficientes no combate aos criminosos.

Para terminar a análise das características principais dessa criminalidade, examino a co-

154

varida. López Rey chama a atenção para a presença constante de atos de covardia praticados pelos agentes policiais contra a população. Lembrem-se das cenas mostradas pela televisão da atuação dos policiais em Diadema? Valendo-se da sua posição oficial e da sua superioridade numérica, os agentes policiais não se envergonharam em impor-se de maneira brutal e desumana diante de pessoas indefesas e sem nenhuma condição de resistência. Embora não tenham sido filmadas, não se tem dúvida de que a covardia também presidiu as ações em Vigário Geral e Candelária. Não tenho dúvida, também, em garantir que muitas ações de enfrentamento policial, entendidas por alguns como atos de bravura, são simplesmente atos de covardia.

Creio que, com esses elementos técnicos extraídos do pensamento criminológico de López Rey, mostrou-se uma outra abordagem para a compreensão da criminalidade policial? Pode ser resolvida no estrito âmbito da administração policial? São questões que pretendo responder a seguir.

As teorias de administração

Pretendo trabalhar com alguns conceitos da teoria contingencial da administração para discorrer sobre as técnicas administrativas adequadas para implementar medidas de prevenção da criminalidade policial.

Idalberto Chiavenato afirma que a teoria contingencial entende que existe uma rela-

ção funcional entre as condições ambientais e as técnicas administrativas. As variáveis ambientais são variáveis independentes, mas as técnicas administrativas são dependentes do contexto dessa relação funcional.

Segundo o autor, a administração não precisa ficar dependente da teoria contingencial, mas é importante para aumentar a eficiência organizacional ocorrer-se desse modelo que entretém o valor da influência das condições ambientais no gerenciamento das organizações, rompendo com o velho modelo clássico baseado no sistema fechado e na ênfase principal sobre as variáveis internas da organização.

Com o modelo contingencial fica mais fácil entender como as influências externas estiveram presentes nos crimes de Vigário Geral e da Candelária. Compreendendo alguns conceitos desse modelo será mais fácil explicar como os diversos poderes se manifestam dentro da organização policial.

Inicialmente as definições de ambiente e das fronteiras organizacionais ajudarão a montar o cenário para a compreensão de como a organização pode interagir com o seu ambiente e como pode o administrador manejar com eficácia as influências positivas e negativas dessas variáveis externas.

Ao analisar o ambiente, Chiavenato o define como sendo tudo aquilo que envolve externamente uma organização; diz que, sendo ela um sistema aberto, mantém transações e intercâmbio com o seu ambiente.

Interessante para essa análise é a definição das fronteiras organizacionais; elas servem para separar as organizações de seu contexto ambiental. Chiavenato diz que vá-

155

os são os aspectos que podem defini-las; esta como exemplo os valores. Neste campo, exemplifica com o fato de os empregados se identificarem com as regras internas da organização.

Tenho trabalhado com a idéia de dificuldade de se estabelecer com nitidez os limites da organização policial, sejam elas fronteiras físicas, materiais ou abstratas. O fato de ser a polícia uma instituição de cunho social que atua permanentemente no meio social deixa evidente a problemática de real contorno dos seus limites. Creio que toda a exposição se concentrará neste campo, quando se estiver discutindo o peso das influências ambientais no interior das organizações.

Volando ao conceito de ambiente, o autor diz que ele é ordinariamente dividido em ambiente geral e de tarefa. Começo pela compreensão do ambiente de tarefa, que é definido por Chlavonato como sendo o ambiente operacional da empresa, correspondendo ao segmento do ambiente geral mais imediato e mais próximo da organização. É constituído pelos usuários ou consumidores, fornecedores de recursos, concorrentes e grupos regulamentadores.

O ambiente geral é constituído das seguintes variáveis: tecnológicas, políticas, legais, sociais, demográficas e ecológicas. Chlavonato diz que ele é também chamado de macroambiente e é constituído de um conjunto amplo e complexo de condições e fatores externos que envolvem e influenciam difusamente todas as organizações.

Acredito que com as idéias gerais sobre a teoria contingencial, com as definições do ambiente geral e de tarefa e a compreensão das fronteiras organizacionais, pode-se per-

sar sobre como seriam as técnicas administrativas adequadas para o controle de criminalidade policial.

Técnicas administrativas

Com esses conceitos iniciais do modelo contingencial, penso que já poder-se começar a operar com eles no quadro da criminalidade policial. Tendo em vista que o poder é o elemento principal de determinação dessa violência, é preciso verificar, como as suas manifestações se expressam nas variáveis ambientais e como elas se tornam influências positivas ou negativas para as organizações policiais.

Desde logo é fundamental determinar-se as fronteiras organizacionais no que se refere à questão ideológica que orienta as políticas de segurança pública. Para ficar claro o limite que separa as crenças ideológicas da polícia das de outros setores sociais ou organizacionais é necessário explicitar publicamente o compromisso da polícia com o que eu chamo de "ideologia dos direitos humanos".

Viu-se no relato de López Rey que grande parte da criminalidade oficial resulta da violação dos direitos humanos; sei e não é difícil mostrar como em certos setores da sociedade brasileira existe uma injustificável vontade com a polícia de direitos humanos; sei como a organização policial rejeita também essas políticas; vê-se como é fácil o domínio desses setores e como a sua influência age de forma negativa sobre as atitudes dos policiais, levando-os para formas absurdas e inexplicáveis de abuso do poder.

Partindo da demarcação da fronteira da polícia com base nos valores do respeito aos direitos humanos, examinio de forma simples

e didática como se pode administrar a imposição desses valores através do manejo das variáveis ambientais.

Visto o papel importante do poder na determinação da criminalidade oficial, resta ver como López Rey o define. É entendido como a capacidade individual, institucional ou organizacional para impor a um terceiro uma determinada decisão que exige dele submissão ou aceitação. Quem exerce (ou sofre) o domínio pode ser uma pessoa, um grupo ou uma organização. Vai me interessar aqui entender como as diferentes manifestações do poder estarão influenciando a organização policial, grupo de policiais, ou mesmo policiais isoladamente para violar os direitos humanos, defendendo os interesses ideológicos desses poderes na repressão criminal.

Estarei examinando principalmente os poderes políticos ou públicos (executivo, legislativo e judiciário), o econômico (empresários, banqueiros, industriais etc), o militar, o sindical/associações de policiais) e a mídia. Tentarei explicar como eles se articulam com as diversas variáveis dos ambientes de tarefa e o geral.

A adoção da carta de valores da organização inspirada na ideologia dos direitos humanos é a principal medida administrativa a ser tomada; além de definir as fronteiras da organização, explicita publicamente os compromissos organizacionais com esses valores. Feito isto, é necessário verificar-se quais são os elementos do ambiente de tarefa que são ou podem se tornar influências positivas (oportunidades) ou influências negativas (ameaças) para a administração policial.

O papel da administração será o de neutralizar aquelas forças ambientais contrárias

aos valores organizacionais, ao mesmo tempo em que procurará se articular com as forças que exercem influências positivas, ampliando o seu poder dentro da organização.

Analisando o ambiente de tarefa, início o exame dos clientes da polícia. Pode ser chamado de mercado de clientes e definido como o conjunto de pessoas e organizações que compram ou são impactadas pelos produtos de uma determinada organização. Podem ser clientes reais ou potenciais.

Partindo deste resumo da exposição de Chlavonato, coloco a questão da polícia exercer sobre o ambiente a sua influência; isto é, impor os seus valores fazendo respeitar os seus limites ideológicos.

De início o administrador terá que conhecer os diferentes segmentos sociais que compõem o amplo quadro de seus clientes, com a identificação das suas ideologias e das suas influências na organização. Algumas variáveis do ambiente geral - as sociais, as legais e as demográficas - serão importantes nesse trabalho de mapeamento ambiental. Elas influenciam os clientes da polícia nas suas percepções sobre a imagem dos criminosos e sobre o papel da polícia na repressão criminal.

É importante considerar neste momento o papel destacado que assumem as vítimas reais e potenciais dos crimes: são elas que, justificadamente ou não, estarão demandando dos policiais ações mais energéticas e contundentes à lei contra os suspeitos e criminosos. Tem-se visto com certa frequência proliferarem em seu meio incentivo à tortura, ao assédio e à brutalidade policial. Talvez por isso seja conveniente as vítimas receberem um tratamento especial da polícia. É importante que a organização policial disponha de

um serviço que apóie as organizações de proteção às vítimas dos crimes.

Passo agora ao exame dos fornecedores; é necessário descobrir os que podem ameaçar a imposição da carta de valores e os que podem favorecer a essa imposição. Neste campo parece que a preocupação maior do administrador deverá ser quanto aos recursos humanos; os processos de recrutamento e de seleção deverão estar capacitados para recrutar e selecionar homens que defendam os valores do respeito à lei e à dignidade humana dos criminosos. É importante a compreensão do papel que a variável demográfica representa como fator de influência nas organizações de trabalho. As pessoas, quando entram nas organizações, carregam atitudes, crenças, hábitos, comportamentos, maneiras pessoais de sentir, agir e pensar que poderão exercer forte influência na cultura organizacional. Certamente as pessoas que são recrutadas para a polícia trazem consigo as suas representações sobre os criminosos, a repressão criminal, os direitos humanos dos suspeitos etc., que podem ou não coincidir com os valores da organização policial. É importante um treinamento especial no campo dos direitos humanos para neutralizar as influências negativas e dotar os policiais de habilidades no campo da promoção desses direitos.

Os grupos regulamentadores vão se constituir no elemento mais importante do ambiente de tarefa para o controle da violação dos direitos humanos. É este o setor que vai impor os limites da atividade policial; os seus controles, a forma da supervisão das suas atividades. Chavenato inclui neste grupo o governo, sindicatos, associações de classe etc. Pensa que muitas outras organizações não-governamentais que operam no campo dos direitos

humanos, de proteção das vítimas e de outros aspectos ligados à segurança pública podem ter papel destacado neste setor de ambiente de tarefa. Desde logo, o administrador da polícia deverá identificar os grupos que podem associar-se ao projeto de uma polícia respeitadora dos direitos humanos, ou seja, os grupos de influência positiva.

Aqui será crucial a importância das variáveis do ambiente geral, particularmente as políticas e as legais. Com relação às primeiras, é necessário que o poder político, nos níveis federal, estadual e municipal, tenha diretrizes para a segurança pública comprometidas com a ideologia dos direitos humanos. Devem ficar claras e explícitas para a população e para os policiais quais são as verdades e reais compromissos do governo com tal ideologia. Não é muito comum, no cenário brasileiro, as diretrizes governamentais neste campo adotarem posições favoráveis a tal ideologia; pelo contrário, quando não silenciam, jogam as suas políticas, a título de combater os criminosos com energia e vigor, nos braços do abuso do poder. Tem-se visto, particularmente no ambiente da administração pública brasileira, e claras os governos assumem posições firmes e claras com a ideologia dos direitos humanos, serem sempre acusados de complacência com os criminosos. Não deve restar dúvida sobre o fato de que o papel do governo é fundamental para a implantação de uma polícia na área da segurança pública de respeito à dignidade humana do criminoso.

Outra variável do ambiente geral, a legal, apesar de ser impositiva ao determinar o que pode e o que não pode ser feito, acaba não tendo, no contexto brasileiro, a devida força para inibir as violações ou a sua tolerância. O respeito à lei é um dos fundamentos da ideologia dos direitos humanos e a polícia não pode, na sua atuação, se colocar contra a lei, seja qual for a justificativa.

Passo, agora, a comentar os aspectos referentes aos poderes que entendendo desempenham um papel importante para a imposição de valores organizacionais: os poderes político, sindical, econômico, militar e da mídia.

Sobre o poder político, analisarei o executivo, o legislativo e o judiciário. Sobre o executivo já falei quando discuti as variáveis políticas do ambiente geral; creio que valiam para o legislativo e judiciário as mesmas observações gerais feitas acima, com alguns acréscimos: para o legislativo, por exemplo, a produção de uma legislação que reflita os postulados da ideologia dos direitos humanos e a criação de mecanismos ágeis e sistemáticos de controle das políticas governamentais nessa área, quanto ao judiciário, por ser o maior responsável pela repressão criminal, tem uma grande responsabilidade. É fundamental uma sinalização positiva, quer do ponto de vista da aplicação da sentença nos casos de abuso do poder, quer agindo como administrador do sistema de justiça criminal, sintonizado com a ideologia dos direitos humanos. Servem também para os promotores criminais essas recomendações. Entendo que o setor político deve definir uma política de segurança pública comprometida com os valores da dignidade humana, onde deve ficar delimitado o papel e a responsabilidade dos diferentes setores com a execução e o controle, cabendo ao administrador policial organizar as suas diretrizes de acordo com essa orientação política.

Quanto ao papel dos sindicatos ou das associações das polícias brasileiros pouco se pode falar de sua atuação neste campo; normalmente sua atuação tem sido restrita ao

campo das reivindicações dos policiais referentes a vencimentos e muito pouco sobre as limitações da sua atuação. Não exercem papel determinante na regulamentação da atuação dos seus representantes e muitas vezes acabam silenciando ou tolerando atos de abuso do poder. Tenho defendido a necessidade de uma maior participação dessas associações na administração da polícia, particularmente nas questões técnicas e de direitos dos policiais.

A questão referida ao poder militar, me parece bastante singular na legislação brasileira; acostumou-se no Brasil a entender-se a segurança pública como atividade atrelada ao pensamento e à administração militar, com a imposição da doutrina de segurança nacional à polícia brasileira, esta situação se consolidou de tal forma que ainda permanece na legislação o predomínio militar na segurança pública. Infelizmente, o pensamento militar não conseguiu perceber os campos diferentes da atuação policial e militar, não só quanto à imagem do criminoso, mas sobretudo quanto ao terreno de operações; não foi muito difícil confundir-se o criminoso com o inimigo e o meio onde ele atua ou habita como um terreno de operações. Tudo isto dificultou em uma ideologia de direitos humanos ou em uma atuação policial dentro do quadro do direito constitucional e do processual penal.

Por outro lado, os policiais civis e militares não conseguiram se desenvolver no modelo ideológico calcado no pensamento militar, muitos por concordarem com ele, mas muitos por não saberem como formular um novo modelo.

Outro poder - o econômico - passou a exercer um papel importante na influência direta

das questões criminais. Penso que o aumento dos crimes contra os empresários, notadamente os seqüestros e o roubo de cargas, os tenha obrigados a participar mais das questões da segurança pública. Viu-se o papel destacado que teve a Associação Comercial do Rio de Janeiro, com outras associações empresariais, na deflagração da chamada Operação Rio.

As teses que os empresários normalmente encampam são as da forte repressão, a qualquer preço, contra os criminosos comuns, tolerando ou incentivando as violações dos direitos humanos, entendidas muitas vezes como necessárias para conter o criminoso comum.

A mídia é outro poder que tem tido um papel relevante na sociedade contemporânea. López Rey mostra a sua atuação no favorecimento das teses dos poderes econômicos; é muito importante o espaço que dá a nível para a construção do medo e para a divulgação das teses do endurecimento penal.

Penso já ter comentado o suficiente para entendermos os diversos aspectos do ambiente de tarefa e geral que influenciam a atuação policial e respondido às indagações colocadas alhures sobre a forma de prevenir a criminalidade policial.

Procurei mostrar que o modelo da criminalidade comum não serve para explicar grande parte dos crimes de abuso do poder policial; mostrei que eles são explicados em um outro quadro conceitual, o da criminalidade não-convenional.

Trabalhei com a abordagem da administração contingencial para mostrar como se poderia articular a gestão das variáveis inter-

nas da organização com as variáveis do ambiente geral e da tarefa da polícia. Desta forma tentei demonstrar que o controle da criminalidade policial só é possível com a articulação dos esforços da administração policial e dos diferentes setores da sociedade envolvidos com os mesmos valores: os dos direitos humanos. Infelizmente tal não aconteceu no Rio de Janeiro. Pelo contrário, a tese dos direitos humanos era repudiada e considerada como forte fator de inibição da atuação policial. Na chacina da Cândida, o crime dos policiais acabou sendo festejado por grande parte da sociedade carioca: eram perversos, bandidinhos perigosos que foram mortos pelos policiais; era a escórna, o lixo humano que estava sendo eliminado. Vale dizer que todas essas chacinas têm uma explicação razoável dentro do quadro desenhado por López Rey da criminalidade não-convenional.

Sobre o controle adequado deste problema, vale ver as recomendações das Nações Unidas para os governos e as organizações policiais no campo da prevenção das violações dos direitos humanos nas suas atividades de policiamento e investigação criminal.

As recomendações internacionais

As Nações Unidas entendem que os governos desempenham duas funções básicas: uma, a de manter a paz e a segurança, e a outra a de proteger e promover os direitos humanos das pessoas sob a sua jurisdição. Para tal o governo conta, entre outras, com a organização policial.

Fica claro, como ponto de partida, que a política de segurança pública fundada na ideologia dos direitos humanos é uma obrigação governamental.

Essa ideologia se fundamenta nos seguintes princípios:

- respeito e obediência à lei;
- respeito pela dignidade da pessoa humana;
- respeito aos direitos humanos.

As recomendações da ONU são no sentido de exigir que as diretrizes governamentais para a administração da atividade policial estejam em harmonia com aqueles princípios. Para isso, a entidade aprovou um código de conduta para os policiais, que funcionaria como uma carta de valores para a atividade policial. Vale frisar que essa carta impõe deveres aos policiais e também para a sociedade ao definir os valores que deverão orientar a repressão criminal. Significa dizer que não valerão demandas da sociedade que contrariem aqueles princípios fundamentais.

Todos os poderes governamentais (executivo, legislativo e judicial) não só adotam essa ideologia dos direitos humanos como exigirão o seu cumprimento, tanto pela polícia quanto pela comunidade que estiver sob sua jurisdição. Só isto poderá garantir o comprometimento dessa esfera do poder contra as violações dos direitos humanos.

É importante a recomendação da ONU para que sejam declarados, de maneira explícita e pública, os propósitos e objetivos da organização policial; ao lado das tradicionais tarefas de repressão criminal, de manutenção da ordem pública e de proteção do público, é imposta a inclusão do objetivo de promoção e proteção dos direitos humanos.

Qual será o significado dessa recomendação para as autoridades políticas brasileiras?

Culparão a ONU por estar incentivando o crime organizado? Ou por estar acobertando criminosos? Será que as polícias não poderão mais combater o crime com a energia necessária? Ou será que essa recomendação só pode ser aplicada na Suíça e não no Brasil?

Creio ser ainda necessário um esforço muito grande para que haja um grande acordo nacional em torno da necessidade da adoção dessa ideologia. Sem este acordo na área política, dificilmente as polícias e os seus comandos poderão controlar com eficácia o crime de abuso do poder.

Outra recomendação importante é a de que os policiais sejam responsabilizados perante a lei pessoalmente pelos seus atos e omissões; isto obriga a criminalização do abuso do poder policial e evita qualquer justificativa amparada na idéia da obediência devida. Creio que essa medida pode diminuir os efeitos das influências externas favoráveis às violações dos direitos humanos dos suspeitos e dos criminosos.

Não ficam somente nas considerações legais e éticas as recomendações da ONU; são suas preocupações também os planejamentos estratégicos e as formulações das políticas; considera importante que tais planos contenham informações sobre:

- os níveis e padrões de criminalidade existentes ou previstos;
- idem com relação à desordem pública;
- políticas governamentais e orientações gerais sobre todos os assuntos que afetam o policiamento;
- preocupações e expectativas que podem ser geradas.

dem ser percebidas na população.

Essas e outras recomendações apontam para uma nova direção relativa às políticas criminais e sobretudo para o trabalho policial no campo do policiamento e da investigação criminal.

No campo do policiamento, preconiza-se um modelo que atenda às necessidades da população e que lhe presta contas, algo a ser verificado próximo do modelo de polícia comunitária que há muito defendo. No campo da investigação criminal, as preocupações são com a possibilidade de a polícia garantir o direito a um julgamento justo e a forma de lidar com os informantes confidenciais.

Outra recomendação que destaca é a que concerne ao treinamento do policial na ideologia dos direitos humanos. É obrigação dos governos garantir este treinamento. E através dessa medida que o governo e a instituição policial se comprometem perante os seus policiais com as recomendações internacionais sobre a não-violência dos direitos humanos.

As exigências do treinamento são explicitadas nos seguintes documentos internacionais:

• Princípios básicos sobre o uso da força e das armas de fogo;

• Princípios sobre a prevenção e a investigação eficazes das execuções ilegais, arbitrárias e sumárias;

• Tratamento dos detentos;

• Conflitos armados e distúrbios civis;

• Proteção das crianças e adolescentes;

• Proteção e reparação para as vítimas.

Pergunta: quantos policiais, ou mesmo au-

toridades públicas, conhecem o que prescrevem esses documentos? Quantos governantes estão realmente comprometidos com a sua adoção?

Não basta o treinamento se não houver o comprometimento dos poderes governamentais e sobretudo da alta direção policial; só com ele é possível conseguir-se o comprometimento dos outros poderes: militar, sindical e outros.

Outro campo das preocupações das Nações Unidas é o da investigação das violações dos direitos humanos cometidas pelos policiais: são os governos também obrigados a investigar as alegações de abusos desses direitos.

Dois princípios fundamentam as investigações de violações dos direitos humanos: o da prestação de contas da polícia à comunidade e a consideração dos policiais como indivíduos perante a lei; o outro, derivado do primeiro, de que as investigações sejam profundas, imediatas e imparciais. Nas chancelas de Viena Geral e da Candelária, estrou certo de que estes princípios estiveram presentes, determinando as ações das autoridades governamentais.

Para acompanhar as autoridades governamentais na sua responsabilidade de investigar violações de direitos, é recomendada pelas Nações Unidas a criação das seguintes instituições: comissões de direitos humanos para garantir que as leis e regulamentos que protegem os direitos humanos sejam aplicados adequadamente; *ombudsmen* para proteger os direitos daqueles que se queixam contra a administração pública, e instituições especializadas criadas para promo-

ver políticas governamentais e sociais para a proteção de grupos minoritários. Muitas vezes, aqui no Brasil, essas instituições são acusadas de proteger bandidos e de procurar macular a imagem da polícia, quando deviam ser investigadas e trabalhar articuladas com a organização policial no controle do abuso dos poderes policiais.

Sugere ainda aquela corrente internacional e criação de organismos especializados para receber queixas contra violações de policiais e para investigar ou fazer investigar aquelas queixas.

Acrascento que todas essas instituições devem também operar no controle das diversas manifestações dos poderes existentes na sociedade contrários a essas políticas, mediante processos educativos e funcionando, sempre que possível, articuladas com a administração policial. Devem ser parceiras do governo no papel de proteção e promoção dos direitos humanos na área da segurança pública.

Para terminar esse comentário a respeito de algumas recomendações estipuladas pela ONU, falto de uma prescrição que considero da maior importância, que é a regra de todos os policiais denunciarem qualquer suspeita de violação de direitos humanos por parte de outros policiais. Esta regra pretende quebrar a cumplicidade que existe entre os policiais e reforçar o compromisso individual com a ideologia dos direitos humanos.

Todas essas recomendações apontam para o papel fundamental da administração policial na promoção e proteção dos direitos humanos e na investigação das suas violações: no en-

tanto, reafirmo que, se não houver por parte das autoridades governamentais e das organizações sociais a determinação de operarem decisivamente de forma solidária com as instituições policiais, pouco se poderá fazer para acabar com este quadro tradicional de abuso de poder e de violações dos direitos humanos na área da segurança pública.

Enquanto o discurso crítico do "bandido bom" é bandido morto, continuar cediendo triunfante em setores influentes da sociedade brasileira, estaremos convivendo com os abusos policiais e, pior, premiando-os com promoção por bravura ou outras desse tipo.

* Publicado em *Discursos Sediciosos - crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos/Instituto Carioca de Criminologia, ano 3, nº 5-6, 1º e 2º semestres de 1998, p. 179-193.

Bibliografia consultada

- Para o resumo de "O pensamento criminológico" foram utilizados os seguintes livros de Manuel López Rey: *Crime: um estudo analítico*. Rio de Janeiro, Arrenova, 1973. *Criminologia: criminalidad y planificación de la política criminal*. Biblioteca Jurídica Aguilar, vol. II, 1975. *Criminología: delincuencia juvenil, prevención y tratamiento*. Biblioteca Jurídica Aguilar, vol. I, 1975.
- Para o resumo de "As teorias da administração": Ibalberto Chavenato, *Teoría geral da administração*. São Paulo, Mc Graw-Hill.
- Para o resumo de "As Recomendações Internacionais": Manual de Treinamento das Nações Unidas (rimmo), que está sendo editado pelo Instituto Carioca de Criminologia sob o título *A polícia e os direitos humanos - volume 1 da coleção Polícia Amanhá*.

As políticas de segurança pública do Governo Leonel Brizola *

As críticas difundidas pela mídia sobre a administração da segurança pública nos governos de Leonel Brizola, no Estado do Rio de Janeiro, reclamam uma análise mais metódica dessa gestão.

Acredito que pode contribuir para essa análise quem tenha participado diretamente deste governo, atuando como Secretário de Estado e Comandante Geral da Polícia Militar. Esta é a razão de intentar, neste artigo, examinar as principais diretrizes políticas deste governo para a área da segurança pública.

Pretendo, a partir do exame dos documentos oficiais que definiram aquelas diretrizes, descrever como as políticas foram desdobradas no âmbito da administração da Polícia Militar. Penso que, mais do que falar do governo Brizola, este texto objetivará produzir algumas reflexões sobre a natureza das políticas públicas na área do controle da criminalidade.

O primeiro governo Leonel Brizola (1983/87)

As diretrizes políticas

O texto básico para a definição e entendimento da política criminal do governo Brizola é o "Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987". Analisarei os tópicos que tra-

tam da "Justiça e dos Direitos Humanos" e da "Justiça, Segurança e Direitos do Cidadão".

Este período inaugurava um novo contexto político-social, um período de transição, onde a sociedade brasileira saía de um modelo de governo autoritário para outro de maior democracia, razão para entender-se a preocupação das diretrizes com os direitos humanos.

O primeiro tópico do nosso exame é bem enfático a este respeito: "a mudança de conduta do governo em relação à comunidade deve começar pelo respeito aos direitos humanos em todos os níveis, particularmente no que diz respeito à segurança do cidadão comum".

Aqui pode-se destacar uma crítica que aparece constantemente nos argumentos daqueles que vieram como ameaçadora a política dos direitos humanos, pelo fato dela, como dizia a crítica, preocupar-se só com os criminosos. A diretiz reage a preocupação com a segurança do cidadão.

Continua a documentação afirmando ser "necessário criar junto à população a consciência do fim da arbitrariedade e da impunidade, no que diz respeito às autoridades estaduais. O cidadão não deve temer a polícia.

que será acionada para protegê-lo, e não para reprimi-lo". A diretiz governamental decrêta-va, claramente, o fim da tolerância e da cumplicidade do governo com a violência policial. Esta determinação política, que se concretizou com o desbaratamento dos "esquadrões da morte" que funcionavam na Baixada Fluminense, repercutiu intensa e negativamente nos ânimos internos das corporações policiais e, finalmente, em alguns setores da sociedade fluminense, que entenderam que a medida enfraquecia a polícia perante os criminosos.

Um outro ponto polêmico da diretiz é, muitas vezes tratado de forma equivocada pelos críticos da administração Bizziola, fica bastante claro: "não há mais *blitz* de trânsito e nem prisões sem flagrante delito, e não se entra mais nas favelas arrombando portas de baracos, mas, ao contrário, a nova administração vem tentando atuar em colaboração com a comunidade".

Com relação às operações policiais de trânsito, não queria o governador que se fizessem aquelas que dificultassem enormemente o trânsito, provocando engarrafamentos quilométricos, produzindo pífios resultados, além de aborrecimentos e constrangimentos desnecessários para uma parcela considerável da população.

Sobre as celebrações e tradicionais *blitz* nas favelas (os policiais as conhecem bem), vale lembrar que elas consistiam em um grande aparato policial que fechava as entradas e saídas daquelas áreas, para que os chamados "grupos de penetração" aderissem nela, arrombando portas de baracos, entrando nelas, revistando pessoas e "prendendo suspeitos" sem qualquer autorização judicial. Sobre tais operações já havia, entre mu-

lhos policiais, uma série de questionamentos quanto a sua ética e legalidade. Essas *blitz*, realmente, estavam com o seu fim decretado pela diretiz governamental; a bem da verdade pode-se dizer que do ponto de vista legal, elas são verdadeiros atos de abuso de poder.

Lembraria que o governador dizia-me que a polícia deveria ir às favelas prender quem tivesse que ser preso, mas respeitando a população favelada da mesma forma que eram respeitados os moradores de Vieira Souto. Tenho ouvido algumas críticas que asseveram que o governo impedia que a polícia agisse de forma arbitrária nas favelas, mas que não criava outra forma de policiamento para essas regiões. O correto é que a diretiz não impedia que a polícia oferecesse segurança à população favelada, mas sim que fosse arbitrária e violenta com ela; o certo é que a cultura policial acostumada a ver os moradores da favela como cúmplices dos criminosos e a entender que barraco não é domicílio e que, portanto, podia ser arrombado, não compreendia outra forma de tratamento senão o das tradicionais *blitz* e muito menos o diálogo com a comunidade, como queria a diretiz.

O governo abre um grande espaço para a participação popular no campo da segurança pública, uma outra novidade igualmente de pouca aceitação nas hostes policiais: a manutenção da ordem pública se fará através da ação política, e o governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente. As manifestações populares, greves, passeatas de protesto, não serão mais resolvidas no âmbito exclusivo da polícia; é uma decisão que cabe agora ao campo político.

A polícia, que se acostumou a operar nesta área subordinada aos setores de informações militares, fica muito aborrecida com esta diminuição de poder. Foi uma outra área que ganhou uma nova feição, uma outra formação, de acordo com os moldes democráticos e que criou, em um primeiro momento, alguns constrangimentos para uma polícia treinada na repressão aos movimentos populares. Para alguns críticos essa diretiz acabou gerando o caos e incentivando a desordem no Rio de Janeiro.

Outro tópico analisa as atividades policiais e os direitos civis. No aspecto referente ao controle da criminalidade, o documento entende que "a redução da criminalidade não é possível sem a supressão de suas causas sociais generalizadas, em termos de trabalho, alimentação, educação e integração social da população trabalhadora. A ação policial, em termos amplos, é uma forma de administrar estas tensões, através de intervenções repressivas e, preferencialmente, preventivas". A diretiz reconhece as causas sociais que produzem a criminalidade, mas não afasta, como admitiam algumas críticas, a possibilidade de intervenção policial; é importante assinalar que a diretiz percebe o papel da polícia como administradora de tensões e de conflitos sociais e a sua definição pelas ações policiais preventivas. É evidente a idéia de um outro papel para a polícia apontado pela diretiz.

O documento chama a atenção para o estresse dos policiais, diz ele que "em situações semelhantes às nossas, de altos e persistentes índices de criminalidade, os organismos policiais são colocados numa posição de grande tensão, inclusive risco de vida constante dos seus membros, que, nos marcos de um Estado autoritário, são levados a

reproduzir os padrões de violência que devem combater". Compreende o governo, de forma magistral, o quadro de tensão em que muitas vezes é colocado o policial no afã de reduzir os índices de criminalidade, levando-o, quase sempre, a cometer violências para conter violências; o quadro de guerra que o regime autoritário desenhava para justificar a repressão criminal prima pela exigência de bravos e leais soldados que não hesiam em colocar em risco a sua própria vida pela defesa da sociedade.

Entende a diretiz que, além da redução das taxas de criminalidade, por meios preventivos, "enfrenta-se atualmente o desafio da valorização do policial e elevação de seu conceito junto à comunidade que deve servir". É muito importante registrar a preocupação da diretiz com a valorização do policial e da sua integração com a comunidade, ideal proclamado hoje pelo modelo de polícia comunitária.

O documento recomenda expressamente que as unidades operativas tenham "uma maior proximidade com a comunidade local, através de suas entidades representativas. Diz que esse contato direto com a comunidade deve "valer para mobilizar a população na busca de melhores níveis de segurança pessoal, que aliás se constituem numa das principais reivindicações do movimento das associações de moradores. Dentro desta preocupação, é importante desestimular o pensamento distorcido segundo o qual cabe ao setor encobrir eventuais falhas de seus membros ou reverter a opinião pública".

A diretiz percebe a importância da participação comunitária na prevenção do crime e procura aumentar o nível de confiança da polícia atacando também a cultura policial do

acobertamento das falhas dos seus membros.

Destaca, ainda, a valorização do policial, atendendo para revisão dos planos de carreira, do aperfeiçoamento profissional e para a reversão do quadro da baixa remuneração e das carências em termos assistenciais. Não desconhece a necessidade de reforma e de reequipamento das instalações policiais, reconhecendo também que o reforço em virtudes e material de comunicação é "fundamental para melhorar o desempenho dos quadros atuais".

Com os registros acima resumi as principais diretrizes políticas referentes à atuação policial. A seguir comentarei o quadro do aparelho administrativo introduzido pela administração agora em exame.

Aparelho administrativo

O governo extingue a Secretaria de Segurança e alça a categoria de Secretaria de Estado a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Defesa Civil, cria o Conselho de Direitos Humanos que fica responsável pelas questões ligadas à garantia das liberdades individuais e coletivas; este conselho é integrado pelos secretários da Justiça e dos órgãos da área de segurança; pelos procuradores da Justiça e do Estado e pelo chefe do Gabinete Militar; tem representantes da OAB, ABI, CNBB, Federação das Associações de Comércio, Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Urbanos e Famerf. Este Conselho dispõe de uma secretaria executiva integrada por representantes das polícias e do Ministério Público; funciona regularmente, salvo engano uma vez por mês, examinando todos os casos de violação de direitos, cobrando investigações e colhendo as informações dos órgãos responsáveis pela apuração.

Na área da segurança pública é constituída uma Coordenadoria presidida pelo secretário de Justiça e integrada pelos seus órgãos correspondentes (polícias e Corpo de Bombeiros) e mais a defensoria pública e as promotorias de Justiça e do Estado. Esta Coordenadoria fica responsável pela execução dos programas e das ações na área da segurança pública; ela funcionava regularmente, uma vez por semana, acompanhando os programas desenvolvidos pelas polícias, orientando e definindo ações preventivas e repressivas necessárias para o controle do crime e manutenção da ordem e, algumas vezes, em situações excepcionais funcionando como "gabinete de crise". As reuniões aconteciam nas diversas regiões do Estado, sempre com a presença dos titulares locais dos órgãos que compunham a coordenadoria.

É bastante inovador, em termos de administração pública, o aparelho burocrático criado por esse governo, principalmente porque põe em prática alguns princípios democráticos, tais como, a participação da comunidade, a prestação de contas e a transparência da administração.

A gestão da Polícia Militar

O estabelecimento do grande objetivo

Sabendo-se que os instrumentos tradicionais de controle da criminalidade utilizados pela polícia são o policiamento ostensivo e a investigação criminal, mostrar como se administrou, no período considerado, o policiamento ostensivo, acredito seja uma importante contribuição para a compreensão dos problemas mais gerais desse setor de administração pública.

Todos os secretários ficaram com a obrigação de desdobrarem, em planejamentos

particulares, as diretrizes governamentais que na PMERJ resultou na elaboração de um plano diretor⁹ que servirá de guia para a análise das diretrizes do comandante geral. Também será utilizado um outro documento, de igual importância, por retratar em um relatório os resultados dessa gestão no período de governo aqui considerado.

Antes do exame desses documentos é preciso que se comente as mudanças do quadro político-institucional da época. A primeira delas foi o fato de a PM ter conseguido o "comando próprio", isto é, os comandantes não seriam mais oficiais do Exército Nacional; outra mudança (no Rio) foi a extinção da Secretaria de Segurança e a criação da Secretaria da PM; outra, foi o novo ambiente democrático que se instalava, obrigando, no campo da segurança pública, a uma redefinição conceitual, ao estabelecimento de novas práticas policiais e a construção de um novo relacionamento com as autoridades policiais estaduais, com os militares e com a comunidade.

Sobre o quadro do relacionamento com as autoridades militares, a orientação que recebi do governador foi a de que ele não devia mudar a sua responsabilidade pela segurança pública do Estado, e que portanto a PM não teria nenhuma vinculação de subordinação aos militares nessa questão. Isto não implicava que não houvesse colaboração da PM ou do governo do Estado com aquelas autoridades nas questões federais sob a responsabilidade delas. Acaba-se, também, com uma prática, até então cumprida pelos governadores estaduais, de não proceder a nenhuma alteração legislativa referente à PM sem consultar a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM).

Destaca-se, neste período, também, a prática de se ter secretários de segurança oriundos dos quadros do Exército e polícias de segurança atreladas à orientação do Ministério do Exército ou do Serviço Nacional de Informações (SNI).

Obediente a este contexto e consoante às diretrizes governamentais, percebi, junto com outros companheiros, que haveria necessidade de fixar de forma ambiciosa a meta da corporação e da sua administração; esta meta aparece definida no plano diretor, como objetivo-síntese da corporação: "promover, adaptando a estrutura policial-militar as exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia".

Não tinha dúvida de que as diretrizes políticas e o novo contexto democrático estavam exigindo uma nova polícia, um novo policial e uma nova concepção de ordem pública que fugisse dos parâmetros, até então adotados, da doutrina de segurança nacional. Tinha certeza de que havia necessidade de uma nova formulação filosófica, organizacional e operacional para a polícia brasileira, acreditando que aquele momento democrático era uma importante oportunidade para tal empreendimento (como me enganei!).

No campo filosófico redefiniu-se o entendimento da missão e dos valores da nova polícia. A missão percebida (ver plano governamental) em um quadro de segurança pública que não era de uma situação de guerra, mas um contexto social repleto de tensões e

de carências de todas as ordens, onde as intervenções policiais não são percebidas mais como enfrentamentos, mas como administração de conflitos, exigia uma outra definição da missão que não privilegiava a ideia do "combater" e do "policia! combatente", própria de uma filosofia de guerra, para identificar a repressão policial.

No campo dos valores os direitos humanos passam a ser o grande orientador e limitador das ações policiais. Era preciso terminar com a ideia equivocada da incompatibilidade do policiamento com a observância dos princípios regulados pelos instrumentos internacionais sobre os direitos humanos.

Na dimensão organizacional, duas questões ganharam realce: a primeira era saber como adequar a organização e a estrutura da PM às exigências de uma nova concepção de segurança pública. Ficava claro que uma estrutura semelhante à do Exército não serviria mais para a PM e a necessidade de uma revisão era imperiosa. A segunda questão era de adequar a organização PM às novas concepções da teoria organizacional, segundo o modelo da teoria dos sistemas.

Isto envolvia a necessidade de se examinar e reformular a gestão de estruturas organizacionais centenas, pressa ainda a concepções antiquadas e ultrapassadas de administração do tipo Taylorista. Era preciso uma ampla discussão que exigiria uma ampla articulação com as diferentes polícias estaduais. Sabia da complexidade do desafio e das resistências enormes que seriam suscitadas tanto no âmbito das PM quanto era necessário começar a discussão. E uma questão que, hoje, ainda está em aberto.

Na dimensão operacional a diretrix do co-

mandante geral era calçada nos seguintes pontos:

- que a missão prioritária da PMERJ e a segurança pública;
- que a comunidade, destinatária e beneficiária da garantia a ser proporcionada pelo poder público, deve participar do esforço de promover a sua própria segurança;

- que a ordem pública, por ser completa e muito abrangente, não pode ser mantida e preservada somente pelos organismos policiais;

- que uma maior operacionalidade deve ser buscada através da melhoria da qualidade do policiamento, e que essa qualidade pressupõe trabalhar profissionalmente, com técnica e imaginação.

A análise cuidadosa dos princípios acima desenvolvidos levamos, sem dúvida, à construção do grande objetivo do comando da corporação, que era o de promover uma mudança substancial nas concepções e práticas policiais consoante as diretrizes políticas emanadas pelo novo governo que se instalara no Rio de Janeiro.

As polícias desenvolvidas

Serão descritas e analisadas as políticas desenvolvidas pelo comando da PMERJ, neste período considerado, e que de certa forma procuraram atender algumas das prescrições impostas pela diretrix governamental. Serão contempladas as da área do ensino e da instrução, do policiamento e da valorização do homem.

Para ajudar na implantação de algumas dessas políticas, a corporação manteve um convênio com o "Programa de Assistência

Técnica e Assessoria Empresarial" (Paiae), órgão da Universidade Federal Fluminense.

A política de ensino e de instrução

Vê-se a importância desta área da administração pelas palavras do comandante geral: "entendíamos que o ensino teria a grande missão de preparar a corporação para o atendimento do nosso objetivo-síntese". Não há dúvida que seria necessário um grande esforço na área do ensino para que fosse possível iniciar o grande projeto de transformação do policial e da polícia. As diretrizes do Comando enfatizavam dois problemas normalmente enfrentados pelos que labutam na área da formação de recursos humanos: o da conciliação da teoria com a prática e o da relação aluno/professor.

No primeiro problema, a diretrix diz que se fará "com que a teoria das escolas reflita a prática das unidades operacionais, e esta prática reflita aquela teoria. Assim, as UOP terão grande participação na formação e no aperfeiçoamento do pessoal e no ajustamento dos programas de forma a se voltarem tais programas para o que acontece e se faz na corporação".

No segundo problema, o que se buscava era aumentar a participação do aluno no processo de planejamento do ensino e na administração da escola dentro da visão de uma administração participativa.

Os programas básicos definidos na área do ensino foram os seguintes: revisão curricular e metodológica; atualização e reciclagem; articulação com universidades e outros centros de ensino e pesquisa. Os resultados mais destacados obtidos nesta área foram os seguintes:

Seminários e ciclos de estudos

Realizou-se na corporação I Ciclo de Estudos sobre a Segurança Pública, com base nos resultados da campanha "O Rio contra o crime", com o objetivo de discutir e aprofundar as sugestões e recomendações oriundas da referida campanha. A importância dessa iniciativa pode ser vista pela menção feita pelo professor José Afonso da Silva: "a Constituição, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direto e responsável da de todos (art. 141), acolheu a concepção do I Ciclo de Estudos sobre a Segurança, segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população".

Seminário de Estudos Jurídicos Sobre Segurança: realizado com o objetivo de esclarecer questões jurídicas relativas à segurança e à polícia, contando com a participação de renomados juristas, ensinou a edição do livro *Curso de Administração da ordem pública*.

Curso de Administração da Segurança Pública: instituído em convênio com a Fesp, curso de nível de pós-graduação, para oficiais superiores e delegados de polícia, com o objetivo de preparar administradores policiais.

Ensino

As medidas mais destacadas foram as seguintes:

Revisão curricular: uma Comissão especialmente criada para tal tarefa contou com o apoio decisivo do Paiae; foram aperfeiçoados os métodos de ensino das Escolas de Formação de Oficiais (ESFO) e da Escola Superior de Polícia (ESPM);

Acesso à ESPM: foi consolidado o acesso aos cursos dessa escola através da realização de concurso, objetivando atingir o sistema de mérito.

Viagens de estudo: por orientação do governador do Estado os alunos do Curso Superior de Polícia realizaram viagens de estudo à Europa e aos EUA com a finalidade de conhecer outros sistemas policiais e aprender métodos e procedimentos de atuação policial, em centros urbanos de países democráticos.

Formação dos soldados: foi desenvolvido um outro método de formação com o objetivo de atender à diretriz de conciliação da teoria e da prática; o curso foi realizado em três fases, cada uma com duração de dois meses. As 1ª e 3ª fases (teórica e técnica) foram realizadas na escola; a 2ª fase foi desenvolvida nas unidades operacionais onde o recruta policial viu e praticou o policiamento. O objetivo era propiciar aos alunos, na fase inicial, o conhecimento básico para a atuação policial; na segunda fase, que eles vissem como esses conhecimentos eram praticados e aprendessem com os policiais mais antigos a arte do policiamento; na terceira fase, a escola, as unidades operacionais e os alunos fariam uma avaliação teórica e prática do que estava sendo ensinado nos cursos e o que se praticava nas unidades operacionais.

Instrução

No campo da reciclagem do pessoal des-taco as seguintes medidas:

Sistemas de Instrução por Cadenos: foi a implantação de um sistema de ensino à distância, para a reciclagem do policial militar.

Instrução de Tiro: o programa visava a intensificação do treinamento e do adiestramento do tiro e da ação policial, procurando atingir todas as situações que poderiam ser enfrentadas pelos policiais no seu dia-a-dia de serviço.

Vistos alguns programas da área do ensino e da instrução, é importante destacar algumas observações do comandante geral no seu relatório⁴; com relação ao novo método de formação de soldados, diz que "a proposta de conciliação de teoria e prática vem sendo tentada na formação de soldados, ainda de maneira precária". Diz acreditar ser esta a "fórmula para acabar-se com as crengas de que o que se ensina nas escolas não serve para ser aplicado nas unidades operacionais".

Sobre as viagens de estudo dos oficiais-alunos da ESPM, entendia haver necessidade de reformulação, em face dos altos custos do projeto. Acreditava que as visitas pudessem ser "projetos específicos de inovação em áreas específicas, de forma a se reverter para a instituição os ganhos reais com tal intercâmbio. Deve-se, sim, fomentar a participação da PM em todos os simpósios internacionais de segurança pública, sua vinculação aos órgãos internacionais de polícia, troca de revistas informativas e quaisquer outros recursos que tornem o intercâmbio mais eficaz".

No relatório, o comandante reconhece o grande impulso que foi dado na área do ensino e da instrução, área fundamental para a consolidação do objetivo-síntese da corporação.

As políticas de valorização do homem

Serão analisadas as políticas de valoriza-

ção do homem-policial que, no plano diretor, se distribuíam por vários campos de administração; serão destacadas aquelas que respondiam de perto às diretrizes governamentais.

Área de saúde

Chegou da Associação de Reabilitação da PMERJ (ARPMJ), para atender aos policiais militares incapacitados fisicamente.

Criação do Centro de Reabilitação de Adultos Químicos: com o objetivo de assistir, recuperar e acompanhar o paciente intoxicado pela ação do álcool. O alcoolismo mereceu um tratamento especial do comando, saindo dos canais disciplinares para o campo da saúde.

Área assistencial

Programa de Assistência Judiciária: em convênio com a Defensoria Pública, foi instituído para proporcionar maior proteção jurídica ao policial militar.

Área do pessoal

Avaliação de desempenho: esperava-se utilizar tal instrumento como forma de treinamento e auto-perfeccionamento; não se conseguiu progressos neste campo.

Desenvolvimento do pessoal e motivação: os programas nesta área buscavam melhorar o nível do envolvimento e da participação do policial militar; entendia-se que a motivação, antes de decorrer da remuneração, é resultado da valorização do homem-policial e do reconhecimento do seu trabalho. Estimulou-se a criação dos "grupos de representantes" e dos "grupos de pares" como forma de ampliar os canais de comunicação da tropa com o comandante geral, possibilitando aumentar a participação dele no encaminhamento

de alguns problemas administrativos. Aqui também foram intensas as resistências, particularmente entre os oficiais. Através de um seminário realizado pela Fundação Escola de Serviço Público (Fesp), procurou-se mostrar como a questão da participação vinha sendo tratada pelas empresas privadas. Dois projetos foram iniciados em duas unidades com a finalidade de se buscar o desenho de um projeto global para a corporação. O modelo militar arcaico enraizado na cultura policial foi o grande óbice para o bom desenvolvimento desses programas participativos.

Plano de carreira: a PM não dispõe de um plano de carreira único; existem vários: o de oficiais (combatentes, especialistas, de administração, de saúde e capelães) e o de praças. As carreiras seguem de perto o modelo das carreiras militares do Exército, criando alguns problemas para a sua administração, quer nos aspectos de fluxo, de qualidade, de critérios de promoção, e de tempo de permanência nos postos. A orientação da política do Comando era no sentido de aprimorar os processos de promoção e de acesso, dando-se ênfase mais à qualidade dos quadros do que ao fluxo da carreira. Não constava nos projetos qualquer cogitação a promoção por bravura. Houve por parte do comando uma preocupação com a possibilidade de acesso dos praças ao oficialato e com a carreira do policial feminino.

Política operacional

É a mais importante das políticas, por ser a que envolve a atividade-fim da corporação, ou seja, o policiamento ostensivo. A PM é geralmente avaliada pela sua presença nas ruas oferecendo segurança à população e, quase sempre, não se dá valor aos inúmeros esforços feitos pela administração policial para

dispor de homens policiais nas ruas movidos e preparados adequadamente para as suas funções.

A direção da PM é enfática ao afirmar que o produto da corporação é o homem treinado e bem preparado para a missão; muito do que se fez para a obtenção desse resultado já foi registrado acima, quando se discutiu sobre as outras políticas, mas falta, ainda, tratar de algumas outras medidas que foram realizadas no campo operacional. Esteve sempre presente a preocupação com duas questões: a profissionalização e o policiamento.

Campo da profissionalização

Procurou-se desenvolver a convicção de que a PM, como uma organização policial e não militar, requer uma profissionalização diferente da do Exército. Era preciso acreditar que essa profissionalização requeria um conjunto de conhecimentos técnicos e metodológicos próprios da atividade policial e, como consequência, um conjunto de técnicas e de procedimentos adequados a essa atividade. Para tal era necessário discutir a formação e o treinamento dos policiais, o exame da doutrina policial e da administração do policiamento, e a preparação dos documentos operacionais. Em torno desses assuntos alguns programas foram iniciados. Eis os principais:

Programa de estatística: uma articulação com a Escola Nacional de Ciências Estatísticas propiciou uma grande reformulação no setor de estatística; procurou-se aprimorar a captação de dados sobre a criminalidade de forma a melhorar a aplicação do policiamento e a avaliação do desempenho das unidades operacionais. Como resultado desse programa destacamos, entre outros, a publicação dos relatórios plurianuais de dados ocor-

renciais dos períodos de 80/84, 81/86 e 82/86.

Restrição do Centro de Documentação e Pesquisa: incentivou-se a criação de um "núcleo de documentação" e de um "núcleo de estudos e pesquisas" com o objetivo claro de trabalhar as questões dos conhecimentos técnicos adequados à atividade policial.

Criação de uma revista técnica: foi editada a *Revista da PM*, que pretendia ocupar o espaço para a divulgação de temas policiais.

Difusão de documentos operacionais: foram criadas as *Notas de Instrução*, documento operacional para a divulgação de assuntos de interesse policial, bem como para a adoção de procedimentos padronizados.

Novo direcionamento das atividades de informações: as informações deviam atender aos interesses do órgão policial e não dos militares; a ênfase da sua atuação seria no campo da segurança pública.

Nova postura da liderança policial: exigia-se dos oficiais uma liderança democrática, em que a disciplina e a hierarquia deviam funcionar como fatores de agregação, coesão e eficiência; é evidente a necessidade, neste modelo, de uma maior participação dos policiais.

Foram essas medidas, no campo operacional, que, aliadas a muitas outras no campo do ensino e da instrução, contribuíram para criar um novo entendimento sobre o profissional de polícia.

Campo do policiamento

Recomposição e aumento do efetivo

O plano diretor entendia que efetivo numeroso (quantidade) e bem adestrado (qua-

lidade) são fatores destacados para a eficiência policial¹⁰. A orientação básica do plano era a de que não se perdesse de vista os custos financeiros e administrativos impostos por um efetivo numeroso e não se descurasse da preocupação com a qualidade dos serviços.

O plano entendia que haveria necessidade de uma recomposição dos quadros que anulasse a evasão de forma a se assegurar um crescimento positivo do efetivo. Isto foi possível realizar. Nos quatro anos de governo foram incorporados 10.106 policiais militares, para uma evasão dos quadros de 5.723 policiais militares. Em dezembro de 83 o efetivo da PM era de 29.532 policiais e em dezembro de 86, 34.855. Este estorço pode ser comparado com o resultado do governo seguinte: para uma incorporação de 5.843 policiais, uma evasão de 8.386, policiais¹¹. Como resultado desse aumento do efetivo no policiamento, os dados do emprego do efetivo mé- dio diário da PMERJ são¹²:

Ano	1983	1985	1987
Modelo de formação de soldados, dividido em três fases: possibilitou que na segunda fase, a da prática, o emprego de recrutas como reforço do policiamento ostensivo. Não tenho dúvidas sobre a importância da quantidade dos efetivos para a eficiência do policiamento; sem efetivos numéricamente suficientes para atender às demandas da população, não se poderá realmente prestar um serviço que atenda às expectativas da comunidade.	9.342	11.960	16.386

A integração comunitária

O objetivo-síntese da corporação talava de

uma nova concepção de ordem pública, onde a colaboração e a integração comunitárias seriam os novos e importantes referências; na definição da integração comunitária, como um programa básico, o plano dizia que ela deve ser pensada como uma atividade operacional, não mais como uma atividade de relações públicas ou de comunicação social; já era o início do modelo comunitário de policiamento.

Neste campo destacamos dois tipos de parcerias, ambos fundamentais para a atuação policial: a articulação comunitária e a institucional. A seguir serão assinaladas as principais recomendações e realizações em cada tipo de parceria.

Articulação comunitária

Com a Igreja: buscou-se desenvolver um trabalho de maior integração entre a Igreja e a PM: os contatos mais frutíferos ocorreram com as pastorais das favelas e do menor. Destaca-se o encontro no Sumaré promovido pela Pastoral das Favelas com o objetivo de estudar as melhores formas de aplicação do policiamento nas áreas carentes. Participaram do encontro os comandantes das unidades operacionais e os representantes das áreas carentes do município do Rio.

Com as associações de bairro: recomendou-se que as unidades operacionais mantivessem estreita ligação com os representantes dessas associações, com o objetivo de conhecer as necessidades mais imediatas no campo da segurança pública. Destacamos as seguintes iniciativas:

1. Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Ciopec) implementado em caráter pioneiro pelo comandante do 18º BPM, na Cidade de Deus, procurava operar de forma articula-

da com os grupos sociais daquela área, realizando o policiamento e outras atividades comunitárias de maneira conjugada com a população.

2. **Vigilantes Comunitários:** implantado de forma pioneira, também pelocorrando do 19º BPM, era constituído por um grupo de estudantes, donas de casa, empresários, assistentes sociais e profissionais liberais aposentados, que participavam, de forma voluntária, ajudando a polícia nas festividades civis, campanhas de vacinação, grandes eventos culturais, artísticos, esportivos e religiosos e em algumas atividades internas do batelhão, tais como operações telefônicas, atendimento do público e outras pertinentes a este tipo de colaboração.

3. **Policiamento de Bairro:** com a finalidade de intensificar o policiamento ostensivo no horário de maior exigência da comunidade, procurando promover e estimular uma maior aproximação das associações de moradores com a unidade local na busca e identificação dos maiores problemas locais. Foi implantada inicialmente nos seguintes bairros: área do 1º BPM: Catumbi, Estácio, Rio Comprido e Santa Teresa; 13º BPM: Glória, Flamengo e Carere; 15º BPM: Vila Operária, 25 de Agosto, Vila São Luiz e Itaipua; 16º BPM: Inhaúma, Itaja, Vila da Penha e Brás de Pina.

4. **Policiamento de Agenda:** implantado pelo 19º BPM, atendia às solicitações da comunidade, obrigando o policial, no local a ser policiado, a entrar em ligação com uma pessoa determinada e assinar, em uma agenda o horário da sua passagem por aquele posto de policiamento.

Com os órgãos de serviço (Lions, Rotary etc); destacase o convênio que foi feito com o Rotary Clube, das salas-ótimas; era um

projeto que procurava promover a reabilitação de adolescentes carentes, utilizando-se as oficinas mecânicas do PM como centro de profissionalização.

Com as entidades representativas (sindicatos, escolas, líderes industriais e comerciais, clubes e outros); foi estimulada uma maior integração, buscando atender as reivindicações daquelas categorias nos policiamentos específicos ou na manutenção da ordem nas manifestações coletivas de desagrado ou de protesto contra as autoridades públicas, ou nas greves e outras. Destacaram-se as aproximações com as associações comerciais e industriais na chamada "Operação Carretelero", que tinha como objetivo intensificar o policiamento nas estradas para evitar o roubo de cargas; outra, com as associações dos bairros, para a realização da "Operação Cruzilero", que tinha como objetivo evitar os assaltos às agências bancárias; outra, com as associações representativas da comunidade negra, buscando-se formas de se evitar atitudes policiais abusivas e discriminatórias.

Articulação Institucional

Neste campo, a diretriz do governo orientava a articulação das ações dos órgãos governamentais que tinham tarefas específicas relacionadas a alguns dos problemas que afetavam a ordem e a segurança pública. Afiavam as parcerias tradicionais com os setores do sistema de justiça criminal, dos transportes e da defesa civil, destacam-se algumas outras:

Com a Secretaria de Promoção Social: atuando conjuntamente para amenizar os problemas com a mendicância e os "meninos de rua". Destacase a criação, na PM, do "Núcleo de Segurança e Integração com o Menor".

Com a Secretaria de Obras e Meio Amb-

iente, o esforço conjunto mas produtivo foi em torno das questões ambientais, que resultou na criação do batelhão florestal, em dezembro de 1986.

Com as Secretarias de Turismo e Esporte do Estado e do Município: que resultou na maior participação do policiamento nas áreas turísticas, através dos cursos de turismo, ministrados pela RioTur, em 1986 e 1987, para oficiais e praças. Isto ensajou um maior entrosamento com os empresários do ramo hoteleiro e com as autoridades ligadas ao turismo, propiciando a instalação de cabinas de policiamento do sistema PM-Rio, em toda a orla marítima da zona sul. Este entrosamento resultou na criação do Conselho Municipal de Turismo.

Com o Banco do Estado, o Banerj: um convênio determinou que a PM fizesse a segurança física e a proteção das suas agências bancárias.

Com as Secretarias de Educação do Estado e do Município: destacase o projeto "PM-Residente", que se destinava a fornecer ao "Programa Especial de Educação" (CIEP) policiais-trilheiros previamente selecionados e preparados para, com a sua família, cuidar dos menores carentes e da segurança da escola.

Outras operações de policiamento

Sistema PM-Rio: ampliou-se de forma bastante significativa o sistema de policiamento por cabinas; foram instaladas 55 cabinas na capital e 4 no interior do Estado. Procurou-se com as cabinas estabelecer um tipo de policiamento comunitário.

Polícia feminina no trânsito: visando maior otimização operacional, a Cia PM Fem passou a atuar no policiamento de trânsito.

Intensificação do policiamento: foi dada ênfase à instalação de destacamentos de policiamento ostensivos. DPO, como forma de interiorização do policiamento, foram criadas ainda as 6ª, 7ª e 8ª companhias independentes nos municípios de Volta Redonda, Magé e Teresópolis, respectivamente.

Emprego do NUCOE: Com o intuito de experimentar novas formas de policiamento nas áreas mais carentes da cidade, o comando da PM resolveu empregar a companhia de operações especiais nessas áreas com os seguintes objetivos:

- realizar exercícios táticos com o fim de instrução da tropa especializada;
- erradicar a criminalidade;
- apoiar a população local, possibilitando um estreito contato da mesma com os policiais;
- levantar problemas de relacionamento da população carente com o policiamento ostensivo;

e, conquistar a confiança daqueles moradores nas ações de prevenção e repressão da criminalidade, através de métodos nitidamente corretos e eficazes.

Encerro aqui o relato das principais realizações da administração da PMERJ, no período 1983/87, particularmente as que mais de perto atenderam às diretrizes governamentais para a área da segurança pública.

0 segundo governo Leonel Bizdale (1991/94)

O "Programa para as áreas de Justiça e Segurança Pública", elaborado sob a supervisão do vice-governador, Nilo Batista, abrangia os seguintes campos:

- relações com o Poder Judiciário;
 - assistência judiciária;
 - sistema penitenciário;
 - segurança pública;
 - Ministério Público;
 - Procuradoria Geral do Estado; e
 - crianças e adolescentes.
- Vão nos interessar as diretrizes relacionadas com a segurança pública, particularmente aquelas referentes à PM.

As diretrizes da segurança pública

As diretrizes governamentais instituídas como princípios básicos do programa de segurança pública os seguintes:

- a. implicar a comunidade na gestão da segurança pública;
 - b. privilegiar a atuação preventiva;
 - c. buscar eficácia pelo tratamento globalizante de cada problema específico;
 - d. impedir toda intervenção policial ilegal ou abusiva;
 - e. promover uma articulação operativa de base entre a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros;
 - f. tornar os serviços policiais acessíveis a todos, reduzindo a desconfiância ou decepção com relação a eles por parte das camadas populares mais carentes.
- Observa-se que essas diretrizes adotavam os mesmos princípios filosóficos das do primeiro governo: prevenção, participação co-

munitária, intolância com o abuso do poder policial e articulação institucional.

Aparição administrativa

É estabelecida a Coordenadoria de Justiça e Segurança Pública, tendo agora como coordenador geral o vice-governador. Entre as suas atribuições: assessorar o governador na fixação e condução da política criminal e de segurança pública do Estado e tomar as decisões em situações de alto risco, como rebeliões em presídios, seqüestros, reféns, saques, greves violentas etc.

É ativado o Conselho Comunitário de Defesa Social que substitui o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, não utilizado pelo governo anterior.

São incentivadas a criação de Conselhos Municipais (e locais) de Defesa Social, integrados pelas autoridades da justiça e das polícias locais e pelas entidades representativas da comunidade, com a finalidade de organizar e promover a auto-proteção comunitária (programas de prevenção e de cooperação com os organismos da polícia e da justiça locais).

São restabelecidos os colegiados locais e regionais, constituídos pelo delegado titular da circunscrição e pelo comandante da unidade da PM da área.

A gestão da Polícia Militar

Embora a preocupação maior do administrador policial fosse a atividade-*fin* da organização, que é o policiamento ostensivo, é preciso ficar bem compreendido que a gestão de uma organização policial, como a de qualquer outra organização social de trabalho, apresenta outros níveis de administração,

além do nível operacional: no caso da administração policial, trabalhava-se com um nível político e administrativo.

O político preocupava-se com as gestões ligadas ao relacionamento da PMERJ com o mundo externo, buscando gerir a articulação institucional da forma e obtendo o reconhecimento da importância do trabalho policial militar e a sua consequente valorização social.

O administrativo, atuando no ambiente interno da organização para melhorar o clima organizacional, propiciando a integração dos seus membros para otimização do nível operacional. Aqui despontam as políticas de pessoal, ensino e instrução, apoio logístico, finanças, saúde e modernização administrativa.

No operacional a preocupação foi no sentido de se obter a otimização dos métodos, das técnicas e dos procedimentos policiais; nos dois governos a administração procurou aprimorar a supervisão policial, melhorar os níveis de liderança dos oficiais nos diversos escalões de comando; produzir e difundir os documentos operacionais; intensificar a instrução e o acompanhamento do policial, melhorando o seu desempenho, aumentando a sua participação e o seu envolvimento.

Nos dois governos a grande preocupação do comando foi com o aprimoramento dos métodos do policiamento ostensivo, procurando introduzir os modelos comunitários de prevenção do crime, conforme preconizavam as diretrizes governamentais.

O projeto de modernização da PMs

Retornaram-se as diretrizes e políticas do plano diretor, que foram abandonadas no governo anterior, dando-lhe uma configuração mais moderna e atualizada, com o apoio e a

consultoria de uma empresa especializada em planejamento de mudanças organizacionais.

Com a participação de 118 policiais militares (oficiais e praças), assinou-se a visão de futuro, a missão e os valores da PMERJ. Como não é o escopo desse trabalho discutir a metodologia do projeto, apresentamos somente estas notas iniciais para logo relatar alguns programas desenvolvidos para melhorar o desempenho operacional da corporação.

A filosofia e os valores que inspiraram o plano diretor do primeiro governo foram totalmente resgatados e aperfeiçoados nesse segundo período de comando da PM. São editadas as "Diretrizes Operacionais do Comandante Geral", que definem os seguintes programas:

1. Integração e articulação operacionais: o programa visava redefinir as áreas operacionais das unidades de policiamento e estabelecer medidas para a sua efetiva coordenação. Buscava, ainda, estabelecer as articulações operacionais com as delegacias distritais e as unidades da Polícia Federal. Dentre os projetos foram criados a Coordenadoria Operacional (COOP), responsável pela coordenação de todos os órgãos operacionais da PM, e o Comando de Policiamento da Baixada.

2. Redução da criminalidade policial: foi sempre preocupação do governo e do comando da corporação reduzir os níveis de criminalidade da polícia. Foi criada, na vice-governadoria, a Central de Denúncias, com o objetivo de captar da comunidade as denúncias de abuso de poder e dos crimes cometidos por policiais; associado a essa central foi criado um colegiado integrado por delegados, oficiais, promotores e defensores públicos que se

encaminharam de verificatórias das denúncias

No âmbito da PM, em consonância com a direção governamental, foi desenvolvido o "Programa de Redução da Violência e Corrupção Policial", que promoveu uma série de atividades, tais como

- ciclo de debates sobre a proteção internacional dos direitos humanos;

- pesquisa sobre o "Perfil dos policiais militares excluídos da corporação e as possíveis causas determinantes de desvio de conduta"; o resultado desta pesquisa determinou a mudança de critérios para a seleção de policiais;

- ciclo de estudos em dinâmica de grupo; versando sobre ética policial, direitos humanos, violência e corrupção para policiais reincluídos e reciclados no centro de formação de soldados;

- Conselho e Comissões de Ética: foi adotado pela corporação o Código de Ética das Nações Unidas; logo depois foram criados o Conselho de Ética da PM e as Comissões de Ética das unidades policiais militares com o objetivo de observar e estimular o cumprimento das regras do referido código;

- comitês de representantes da sociedade civil: foi criado um comitê que funcionava articulado ao Conselho de Ética da PM; os comandantes das unidades operacionais foram orientados para clarear os seus comitês nas suas áreas de atuação. Algumas dificuldades na articulação com os organismos comunitários impossibilitaram um bom desenvolvimento desse projeto;

- curso de direitos humanos: foi realizado com o patrocínio do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, com o objetivo

principal de preparar educadores e instrutores da polícia para fornecerem educação e treinamento em direitos humanos. Foram treinados 27 oficiais da PMSB, 12 oficiais de cursos Especiais, dois delegados da Polícia Civil e 14 funcionários do sistema prisional;

- estágio de relações interpessoais: o objetivo era fornecer aos oficiais e praças conhecimentos das técnicas de resolução de conflitos, na abordagem da análise transacional, capacitando-os como instrutores para que pudessem difundir essas técnicas para aprimorar o trabalho policial na abordagem de pessoas ou na administração de conflitos;

- curso de prevenção e controle do estresse: o objetivo foi formar multiplicadores para identificar os fatores estressantes da atividade policial, criando mecanismos de controle, considerando a influência que o estresse desempenha nos quadros de violência policial.

- Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Estresse (Cipae): foi criada com vistas a discutir os acidentes ocorridos em serviço, sobretudo os que resultassem de ferimentos ou mortes de policiais ou de terceiros, com a finalidade, entre outras, de criar mecanismos de prevenção para diminuir ou eliminar os riscos. A administração entendia que, longe de constituir barreira ou obstáculo, a morte ou o ferimento de pessoas significava, com raríssimas exceções, fracasso da operação policial;

- projeto de apoio ao Cipae: foi desenvolvido por duas psicólogas e dezotto estagiárias de psicologia, em nove unidades operacionais, com a finalidade de assessoramento e treinamento específico para os membros do Cipae.

- Cordonação Especial de Disciplina:

foi criada para promover uma apuração detalhada dos desvios de conduta dos policiais militares, articulando as ações dos órgãos reservados e disciplinares;

- Cordonação Geral da Polícia Militar: foi criado esse órgão, subordinado diretamente ao comandante geral, com a incorporação da Seção de Justiça e Disciplina, da Diretoria Geral de Pessoal, do Núcleo de Criminalística e da 1ª Delegacia de Polícia Judiciária Militar;

- controle de Promotaria Militar: para facilitar esse controle e melhorar a articulação com os órgãos disciplinares da PM, determinaram-se providências no sentido de reter-se diretamente à Central de Inquéritos, que funcionava junto à Auditoria Militar, os IPMs e outras peças de informação; para auxiliar a promotoria nesse controle determinouse que funcionassem, junto a ela os policiais militares responsáveis por essa tarefa na Seção de Justiça e Disciplina.

3. Programas operacionais: dentro da orientação dos modelos comunitários, procurou-se enfatizar os aspectos da prevenção da criminalidade, estabelecendo-se estratégias diferenciadas e parcerias específicas determinadas pelos diferentes tipos de crimes; todos os programas a seguir enumerados foram executados como desdobramentos das diretrizes governamentais; foram programas no campo da capacitação dos policiais e no campo das atividades operacionais:

- programa ensino e pesquisa: é criado o Centro Unificado de Ensino e Pesquisa (Ceup), projeto da vice-governadora, localizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro com a finalidade de reorientar o ensino e a pesquisa na área da segurança pública;

- difusão dos documentos operacionais:

foi criado o Núcleo de Documentação e Editoração, que editou cinco livros e 23 *Cadernos de Polícia*, sobre assuntos ligados à técnica, aos métodos e à atividade policial;

- programa de armarinho e tiro: foram estimuladas as competições internas de tiro e aumentado o treinamento dos policiais;

- integração e articulação comunitárias: foi retomado o projeto de primeiro governo de articulação para fins operacionais com os diversos segmentos da comunidade, usuários da corporação;

- programa de defesa dos direitos da criança e do adolescente: foram desenvolvidos os projetos "salas-ótimas", "patrulhamento escolar" e "prevenção da criminalidade juvenil";

- programa de proteção ao turista: o governo estadual desenvolveu o projeto "Sistema de Proteção e Atendimento ao Turista", o principal objetivo era estabelecer, através da ação conjunta das polícias e da Defesa Civil, um sistema de segurança máxima para as áreas de especial interesse turístico. Entre as principais realizações do projeto enunciamos as seguintes: articulação com a Flórida e os representantes do setor hoteleiro e da rede de turismo; reclamação dos policiais e bombeiros envolvidos no projeto; criação da rede de turismo; reclamação dos policiais e bombeiros envolvidos no projeto; criação da Delegacia Especial de Proteção e Atendimento ao Turismo, na Polícia Civil, e do "Ginpamento Especial de Turismo", na PM;

- programa de proteção à rede bancária: foram desenvolvidas ações para a colocação dos alarmes bancários nas unidades operacionais da PM; incentivou-se a articulação das polícias e das empresas de segurança privada para o desenvolvimento de planos operacionais de proteção ao sistema bancário;

• programa de segurança de trânsito: consistiu de projetos de reciclagem dos policiais; de divulgação de material informativo e de reordenamento do policiamento ostensivo de trânsito, dando-se a Companhia Especial de Polícia de Trânsito o papel de articulador e de coordenador das atividades dessa área no âmbito da PM;

• programa meio ambiente: foram desenvolvidas ações para melhorar a coordenação das polícias e bombeiros estaduais com os órgãos federais, estaduais e municipais da polícia ambiental;

• programa de prevenção e repressão ao tráfico de entorpecentes: as ações repressivas buscavam a articulação das polícias estaduais com os órgãos federais para uma ação concentrada e mais integrada; para estimular tal objetivo, foi desenvolvida a "Operação cerco a traficantes - Alô Fronteira"; além desta, a PM desenvolveu a "Operação Paz no Morro" e a "Operação Astúcia"; nessas ações, o batalhão de choque e o de operações especiais desenvolvem o papel principal. Criou-se um "Grupoamento de Aplicação Prática Escolar (Gapep)", constituído por policiais recém saídos do centro de formação ou por policiais de outros cursos e estágios, que foi empregado no policiamento das favelas (Paz no Morro) da Misericórdia, Providência, Borel, Andaraí, Pavão e Pavãozinho, entre outros. Entre as ações previstas destaca as duas mais importantes, particularmente pelo seu lado criativo e inovador: os "Centros Comunitários de Defesa da Cidadania", projeto da vice-governadora, e o "Proerd - Programa Educacional de Resistência às Drogas", desenvolvido por policiais militares nas escolas da rede pública.

• programas de proteção ao cidadão: foram desenvolvidos diversos programas na

área do policiamento ostensivo destinados à prevenção e à repressão de crimes ou de delitos, entre os vários, citam-se os seguintes:

a) policiamento dos estádios: foi criado o "Grupoamento Especial de Policiamento dos Estádios";

b) policiamento transportado em ônibus: programa de policiamento articulado com o sindicato das empresas de ônibus. Com a finalidade de atender a essa demanda, foi criado o "Estágio Prático Operacional", que empregava os alunos dos cursos especiais de formação de cabos;

c) prevenção contra seqüestros: foi desenvolvido um programa, coordenado pela vice-governadora que envolvia um conjunto de ações, como o treinamento de empresários para a auto-proteção, ações de policiamento tipo "operação cerco tático preventivo" e ações de inteligência. Os oficiais do Batalhão de Operações Especiais foram treinados por policiais israelenses para ações repressivas, que envolvessem qualquer tipo de negociação.

d) outros policiamentos: outros policiamentos específicos eram ativados dependendo das necessidades impostas pela situação da criminalidade e das demandas da cidade. Exemplos: proteção à rede bancária, prevenção ao roubo de carga, operação nas praias, nos túneis e na Linha Vermelha.

e) programa de policiamento comunitário: foi retomado este programa, iniciado em 1991, no Grajaú, e expandido, em caráter experimental, por mais 14 bairros: tentou-se uma experiência envolvendo uma unidade operacional, no caso, o 19º BPM, no final de 1994, que, infelizmente, acabou encerrada no governo seguinte.

4. Os efetivos policiais, nesta área ocorrem as maiores dificuldades: em 1987, fim do primeiro governo, os efetivos estavam em torno dos 34 mil homens; no final de 1991, início do segundo governo, eram 31 mil e no final de 1994, 27 mil. Infelizmente, a admistração não conseguiu, na área do recrutamento e da seleção, obter resultados positivos, ou seja, superar os efeitos da saída da pessoal com uma efetiva incorporação de policiais que amenizasse a redução dos efetivos.

Além dos baixos níveis salariais oferecidos aos candidatos, um outro fator muito contribuiu para aumentar as dificuldades do recrutamento: a expansão da Guarda Municipal do Rio, concorrendo com a PM no mesmo universo de candidatos.

Para se ter uma idéia do quadro de dificuldades, veja-se o seguinte: em março de 1992, para 500 vagas, apresentaram-se 7.198 candidatos, sendo aprovados 502. Em dezembro, para 993 vagas, apresentaram-se 1.768, sendo aprovados 162. Em julho de 1993, para 500 vagas, apresentaram-se 3.742, sendo aprovados 139. Em julho de 1994, para 250 vagas, apresentaram-se 1.750, sendo aprovados 247.

O percentual baixo de aprovação, que indica o baixo nível dos candidatos, foi também um fator de desestímulo para o setor de recrutamento e seleção, que não conseguia preencher as vagas. Este problema ainda persiste como um grande desafio para a administração policial.

Considerações finais

Depois de um balanço exaustivo das principais realizações no campo da segurança pública, durante os dois governos de Leonel

Brizola, pretendo fazer algumas observações sobre essas políticas criminais e a forma como elas vêm sendo avaliadas.

Já comentei que todos as realizações enumeradas neste artigo, pelo fato de serem realizadas pelo então comandante da PM, referem-se quase que exclusivamente à sua administração, ficando sem maiores comentários os fatos nas áreas da defesa civil e de polícia judiciária. Inúmeras medidas inovadoras foram realizadas nessas áreas, mas, lamentavelmente, não poderão ser examinadas aqui.

Creio que isto não invalidará a análise que pretendo fazer sobre os princípios gerais que nortearam as políticas governamentais neste setor. É certo que as avaliações do governo são bastante negativas; tem-se verificado que a grande maioria das críticas se fundam mais nos dados relatados pela crônica policial, nos editoriais que proclamam os altos índices criminais e a incompetência policial, do que em dados estatísticos confiáveis, que muitas vezes não existem ou não estão disponíveis para o público e para os analistas especializados.

Isto acarreta avaliações que desprezam todos comparativos e históricos muito importantes para assegurar uma análise mais completa e segura das políticas públicas e, ainda, deixam fora do exame crítico as inúmeras políticas organizacionais empreendidas para melhorar o desempenho individual e organizacional.

Pretendo analisar, nestes comentários finais, duas ordens de problemas: uma relacionada com a leitura e com a interpretação das estatísticas criminais e outra relacionada com as políticas organizacionais.

No caso das estatísticas, pretendo demonstrar que os dados numéricos sobre os crimes presentes em vários governos, na história do Rio, quando comparados, deixam claro que não variam de forma significativa nos dois governos. Brizola a ponto de justificar avaliações negativas; variaram sim, e de forma bastante significativa, a filosofia das políticas criminais e consequentemente o estilo de atuação policial; essa sim, é uma variável que pode explicar com bastante clareza essas avaliações negativas.

Começo por definir as políticas de segurança pública como uma espécie de política criminal centrada nas instituições policiais; isto acaba exigindo que se entenda o que seja política criminal: "o conjunto dos procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal" e. Concordo com a ideia de que os procedimentos não serão só os repressivos; que todo o corpo social e não só o Estado é responsável pela resposta (preventiva) e não pela reação (repressiva) ao fenômeno criminal.

Dessa definição já se pode retirar alguns princípios para as políticas de segurança, quais sejam: prioridade para a prevenção; respostas organizadas e participação do Estado e da sociedade. Por outro lado deve ficar marcada a coexistência de diferentes espécies de política criminal, que precisam atuar articuladas com a segurança pública. Viu-se no decorrer deste texto a presença dessas ideias nas diretrizes governamentais e nos diferentes programas organizacionais; a priorização da resposta preventiva e a exigência da articulação comunitária e institucional.

É importante entender o fenômeno criminal. Sendo ele objeto da política criminal, é preciso que fique clara a sua conceituação, pois é

ela que vai orientar os tipos de respostas mais adequadas para o seu efetivo controle.

Fico com o entendimento de que a criminalidade é um fenômeno sociopolítico que deriva do funcionamento e da atuação de uma comunidade nacional ou internacional. Nelas, os elementos condicionadores desta atuação e funcionamento são o poder, o desenvolvimento, a desigualdade, a condição humana e o sistema penal. Com este entendimento fica claro ser a criminalidade um fenômeno inerente a qualquer tipo de sociedade? A criminalidade seria, assim, o objeto primário da política criminal; não é o crime e nem o criminoso.

Uma outra visão, nesta mesma linha de raciocínio, entende o crime como um problema social e comunitário; é um problema que nasce na comunidade e que nela deve encontrar as soluções positivas. A questão criminal não seria, portanto, exclusiva do Estado; é um problema de todos.

Essa especial visão do crime obriga a se ter uma outra percepção do criminoso, que é a da negação da anormalidade do crime e do criminoso; não mais o criminoso como um pecador, mau, selvagem e perigoso, sobre vítima da sociedade, mas um homem real e histórico do nosso tempo, que pode ou não acatar as leis por várias e múltiplas razões.

O governo Brizola tinha como pressupostos teóricos da sua política criminal a visão social do fenômeno criminal e uma visão humana do criminoso. É aqui que ocorre a ruptura significativa com os modelos anteriores e tradicionais das políticas de segurança, instalados na visão do crime como um fenômeno jurídico e na visão do criminoso como uma personalidade anormal, má, selvagem e per-

gosa. Para esse modelo a repressão definitiva e exclusiva é a repressão penal e o criminoso o objetivo principal da política criminal. Nesta abordagem o Estado passa a ser o principal ator e exclusivo responsável pela repressão penal, cabendo às polícias um papel destacado. Já os mais severos, mais penais, mais juizes, mais funcionários são as variáveis mais destacadas para a repressão criminal.

Para os que defendem esse modelo, pouco importante têm os elementos condicionadores citados por Lopez Rey para explicar a criminalidade; o que vale é que quando se comete um crime estamos diante de um fato anti-jurídico, uma infração penal que precisa ser punida sem qualquer outra consideração social, econômica ou política. No campo da segurança pública, essas ideias favorecem as estratégias de "combate ao criminoso" puramente repressivas. O fenômeno criminal neste modelo é exclusivamente um caso de polícia e da exclusiva responsabilidade do Estado.

Percebo que grande parte dos críticos da administração aqui em exame defendem o modelo da dissuasão penal, entendendo o crime despojado de qualquer consideração sociopolítica; realmente o novo modelo de política criminal, alvo dessas críticas, que reorientou o trabalho da polícia, é bastante diferente do modelo tradicional e historicamente desenvolvido pelas polícias brasileiras.

Filosofia da política criminal e estilo de atuação policial diferentes dos modelos historicamente desenvolvidos na administração da segurança pública brasileira causaram o pitomeiro grande choque cultural, tanto na sociedade quanto nas organizações policiais. Esta é, a meu juízo, a razão principal das acerbas críticas ao governo Brizola. Aqui os críticos são coerentes.

Outro campo importante para análise é o referencial as relações do Estado com a sociedade. Lopez Rey diz que a política criminal de um país se justifica como expressão de um poder político democraticamente constituído. Fica claro que modelos autoritários de governo inspiram políticas criminais com filosofias diferentes. Um outro autor, Garcia-Pablos de Molinart, ao debater as bases para uma moderna política criminal de prevenção do delito, afirma que "no marco de um Estado social e democrático de direito, a prevenção do delito suscita inevitavelmente o problema dos 'meios ou instrumentos' utilizados, assim como dos 'custos' sociais da prevenção".

Aqui a ruptura com o modelo anterior é também bastante significativa; por inspiração do modelo democrático de gestão, adotou-se o princípio da participação comunitária na organização e na aplicação do sistema de justiça criminal; prova disso foram o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho Comunitário de Defesa Social e o modelo comunitário de prevenção do crime. Foram desenvolvidos, ainda dentro dessa linha filosófica, procedimentos para facilitar o controle interno e externo das polícias. Basta ver os conselhos de ética e os comitês de representantes da sociedade civil, instrumentos poderosos para o aperfeiçoamento dos controles interno e externo da polícia.

Cabe destacar, ainda, o avanço que se introduziu na forma de Estado e sociedade se relacionarem, possibilitando, de um lado, a participação política da sociedade, com sua representação nos referidos conselhos, e incentivando uma outra participação, agora técnica, na administração das estratégias de prevenção ao crime. Vale ver os programas de policiamento comunitário. Não são práticas comuns de administração de governos autoritários.

É importante também mencionar os esforços desenvolvidos para aumentar a participação dos policiais no âmbito da organização policial. Fica evidente a ruptura produzida com a cultura anterior quando se introduzem formas democráticas na gestão e na atuação policial. Vale lembrar a expansão dos "grupos de representantes" e dos "grupos de pares".

Outra ruptura bastante traumática foi no tocante à questão dos instrumentos e meios utilizados na prevenção policial e os seus custos sociais. Aqui a preocupação com os direitos humanos procurou estabelecer um relacionamento mais harmonioso e mais humano entre polícia e sociedade. A preocupação em evitar-se perdas de vidas humanas ou vitimização desnecessária, fossem policiais ou policiais, terceiros ou criminosos, orientava o procedimento policial para formas de atuação que evitassem a priorização do enfrentamento no modelo de guerra convencional; para isto era necessário criar novas habilidades policiais na área de inteligência policial, da administração de conflitos e da negociação. Os enfrentamentos seriam substituídos pela ideia de prisão de criminosos em ambientes que evitassem riscos desnecessários para o policial e terceiros.

Sobre isto vale ver a pesquisa feita pelo Iserz a respeito da violência policial no Rio de Janeiro, no atual governo. Ela levanta a face cruel e perversa das políticas de "endurecimento", é sumamente esclarecedor e verghonoso o que a pesquisa revela, aponta algumas das conclusões dos pesquisadores: "...o índice de letalidade das suas ações, isto é, a proporção entre mortos e feridos resultante dos confrontos, é o mais alto de todas as cidades analisadas, confirmando o uso excessivo da força letal e a possibilidade de

que existam execuções sumárias." A pesquisa está dizendo que há possibilidade de polícia estar assassinando suspeitos ou criminosos. Diz mais: "Todas estas dados condizem com a hipótese de que as políticas da atual Secretaria de Segurança, marcadamente premiadas por bravura, estejam incentivando não apenas os confrontos armados mas também a letalidade dos mesmos". A pesquisa está dizendo que as cronológicas e gráficas por bravura estão incentivando a prática de ações letais.

Acredito que talvez isto possa explicar as ações clandestinas dos policiais militares no caso da chacinha da Candelária e de Virgário Geral; as políticas daquela época não aceitavam e nem estimulavam essas ações letais oficiais. Os policiais não eram promovidos por bravura quando matavam. Creio que ficaram muito claras as diferenças da filosofia e da atuação policial, quando se comparam essas administrações.

Para erradicar este quadro mostrado pela pesquisa do Iserz, implantou-se o programa de redução da criminalidade policial que, ao lado da introdução das técnicas preconizadas pelo modelo comunitário, foram instrumentos utilizados no dia de possibilitar mudanças radicais no estilo agressivo e burocrático da atuação policial, bastante claro nas diretrizes da PM, a prevenção é mais importante que a repressão e portanto todo o esforço do policiamento deve ser o de evitar que delitos sejam cometidos; a repressão deve ser feita com inteligência e discernimento para evitar-se que pessoas honestas sejam molestadas, gerando com isso repercussões negativas na comunidade e na própria organização.

Os temas acima desenvolvidos constituiram-se, a meu ver, nos pontos mais polemiza-

dos da administração da segurança pública. repercutiram bastante significativamente nas culturas organizacionais dos dois Polícias estaduais, foram os policiais os críticos mais severos da administração Brizola e os principais divulgadores da ideia, que repercutiu na sociedade fluminense, que a polícia estava impedida de combater o crime. Estava sim impedida de combater, no modelo tradicional de atuação de "polícia dura"; não se queria mais combater no modelo da guerra convencional ou das guerrilhas.

O que se queria, e se trabalhou com muita dedicação e obsessão para obter-se, foi o da criação das condições para a implantação de uma nova polícia e um novo policial que entendesse que o controle do crime se faz em parceria com a comunidade e de forma proativa e inteligente. Isto é, buscando sempre prevenir para não ter que reprimir, e quando reprimir fazê-lo com discernimento e inteligência.

Examinadas as principais diferenças entre as políticas tradicionais de segurança pública do Rio de Janeiro e as introduzidas pela administração Brizola, acredito terem ficado esclarecidos os pontos de ruptura nos modos de atuação da polícia em um e outro modelo. Os críticos, para serem coerentes e leais, devem levar em consideração essas diferenças. Foram examinadas as questões relacionadas com os princípios filosóficos dos programas organizacionais e demonstrada como eles, quando comparados, mostram grandes divergências.

Agora analiso aquilo que na minha hipótese não varou de forma significativa nas administrações que estão sendo coteladas: os dados de produção da polícia e dos criminosos, geralmente tratados nas estatísticas policiais.

Servirão de guia para esta análise os dados correlados e interpretados por pesquisadores externos contados pelo governo Brazile para fazer a audição das estatísticas policiais. É bom registrar a transparência de administração, aberto para uma organização externa os dados que dispõem sobre a criminalidade que normalmente no Brasil não são tratados publicamente.

Com relação aos homicídios, no primeiro governo (1963/1966), a média estava em torno de 4.190 vítimas fatais; este média aumenta para 6.754 no governo Moreira Franco (1967/1990), para ficar em torno da média de 7.784 vítimas fatais no segundo governo Brizola (1991/1994). O que pode ser verificado é que em 1986 o número de vítimas fatais registrado era de 4996; em 1990, 7858 e no final de 1994, 8408. O que será que falam esses números? Será que os números crescem por causa da políticas criminais democráticas que se quis implantar? Será que as políticas de "endurecimento" conseguem reduzir significativamente esses índices? Vale lembrar que tanto o governo Moreira Franco quanto o governo Marcello Alencar promoveram políticas "duras" no combate ao criminoso.

Para explicar o número elevado de vítimas registrado em 1994 é interessante a análise que os pesquisadores fazem do período 1983/94 no Rio de Janeiro; é um período bastante agitado devido ao pleito eleitoral onde o tema da (in)segurança pública ganhou destaque e proliferaram as críticas à administração Brizola, dando como resultado a célebre "Opção Rio".

Examinando-se a taxa de homicídios verificamos que de 681 homicídios, em novembro de 94, passou-se para 826 em dezembro.

Os pesquisadores afirmam que esta cifra constitui um recorde absoluto na história de nosso Estado: o crescimento foi na ordem de 21,3%.²⁷ Quais as razões deste crescimento? Os pesquisadores, analisando atos criminosos, concluem que o padrão de evolução sazonal da criminalidade explica o crescimento, mas não o salto ocorrido em 1994. O que ocorreu no Rio de significativo? A "Operação Rio", que transferiu para o Exército as responsabilidades pelo policiamento da cidade. Pergunto agora: pode-se responsabilizar o Exército por esse aumento? Será que a expectativa gerada na população de que a presença dos militares traria maior segurança não se mostrou verdadeira? Será que foi resultado da política de "endurecimento" solicitada por aqueles que apoiaram a referida operação?

De qualquer forma, dizem os pesquisadores que a presença do Exército, nas ruas e nas favelas cariocas, ficou associada a um aumento espetacular nos níveis de criminalidade (real). E, sobre as políticas de "endurecimento", afirmam: "está sempre posta sobre a mesa das decisões políticas relativas à questão da segurança pública a hipótese do "endurecimento policial". É preciso deixar, portanto, muito claro, qualquer organização policial orientada para o endurecimento puro e simples, no enfrentamento dos inimigos visíveis, sem a mediação da cultura democrática, está condenada a reforçar os laços entre segmentos policiais comprometidos com a violência como forma de chantagem e com a prática difusa de delitos. O endurecimento não é propriamente uma política de segurança, é uma retórica animada por slogans racistas e estigmas sociais."²⁸

Viuse a opinião dos estudiosos sobre as tais políticas de "endurecimento", que substituíram as políticas democráticas dos dois

governos Brizola: um governo com a promessa de "em seis meses acabar com o crime no Rio" e o outro com a promessa de restabelecer a força da autoridade policial diante dos magistrados e implantar a ordem no Estado. Os dois governos procuraram sempre passar para a população que os atos finais de criminalidade do Rio deviam-se exclusivamente às políticas criminais adotadas pelo governo Brizola, que fortaleciam a "bandagem" e enfraqueciam os policiais.

Ainda sobre a comparação das estatísticas criminais, examinadas no período de 1985 a 1992, no caso dos crimes contra a pessoa, os pesquisadores afirmam que a avaliação global desses crimes revela um movimento positivo dos indicadores, que caminham lentamente, depois de se terem elevado de 1985 a 1989.²⁹ Sobre os crimes contra o patrimônio, mostram que não foram contidos com a mesma intensidade, ainda que os dados de 1992 sejam inferiores aos verificados em 1988 e 1989; acabam afirmando que "o quadro parece sugerir que a política de segurança pública implementada desde 1980 vem apresentando resultados significativamente positivos"³⁰.

Qual a conclusão que se pode tirar dessa afirmação e da apresentação dos resultados estatísticos? Mesmo que não se aceite a glorificação das políticas fundadas no exame das estatísticas policiais, não se pode utilizá-las em sentido contrário, para depreciá-las.

Está claro que as avaliações negativas feitas com base nos índices de criminalidade não são corretas e válidas como critério de fôndor de sucesso de uma ou outra política criminal. O exame histórico mostra que as variações entre os diversos períodos não são tão significativas a ponto de se poder a partir de

elas explicar o valor de uma ou outra política

Dessa acima que grande parte dos crimes fundavam as suas avaliações nos dados editados pela mídia que favorecem ou desfavorecem um quadro de acordo com a manufatura como as notícias são (ou não são) divulgadas ou editadas. Basta comparar o noticiário sobre os crimes, hoje e antes.³¹

O quadro apresentado pelos pesquisadores não é alentador, mas definitivamente pode-se afirmar não ser um quadro resultante das políticas democráticas que se tentava implantar. Creio que pouco e pouco as pessoas vão percebendo que as políticas democráticas que os dois governos de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, quiseram implementar, longe de suscitar a inatensão federal, como muitos disseram ou desejaram, e que acabou ocorrendo, exigia de todos, sociedade e governo federal, muito mais respeito e apoio do que recebeu ou devia receber.

Cabem mais alguns comentários esclarecedores sobre o significado das estatísticas criminais e dos critérios de avaliação de políticas criminais.³² Com relação as estatísticas criminais costumo distinguir duas situações: uma são os registros estatísticos descreverem a realidade criminal; outro são os dados que retratam a atividade policial, melhor dizendo, uns descrevem a produção dos criminosos e os outros a produção da polícia. O não entendimento dessas duas situações tem gerado uma série de leituras equivocadas das estatísticas policiais. O comentário de Lóla Anyar de Castro é interessante; ela diz que a cifra oculta da criminalidade enfraqueceu o papel das estatísticas como fonte precisa de interpretação do fenômeno criminal: diz mais: "uma multiplicação de delitos nas estatísticas pode significar somente uma multiplicação

gão dos esforços por parte da polícia e maior eficiência dos tribunais e não que a delinqüência tenha aumentado".³³ Isto quer dizer que não se pode considerar o aumento da quantidade de crimes registrados como aumento da criminalidade e fracasso da polícia, muito pelo contrário, pode representar aumento da produtividade policial.

Os equívocos são tão frequentes que vale transcrever outra observação. Garcia-Pallos de Molina afirma que as flutuações no registro dos crimes podem derivar "de uma maior efetividade do sistema ou de uma mais elevada taxa de comunicação (do mesmo modo que um descenso nas taxas oficiais de criminalidade não implica, sem mais, na correlativa diminuição da criminalidade real) ou no êxito do sistema legal: pode - e costuma suceder - que a criminalidade aumente significativamente e, frente ao fracasso do sistema legal, o cidadão não comunique o delito".³⁴

É muito comum no Brasil a utilização dos dados sobre a criminalidade como indicadores de sucesso ou fracasso organizacional; é preciso ter cuidado quando da utilização desses dados, devendo ficar claro quando eles se referem à produção policial ou quando estão se referindo à produção dos criminosos.

Outra questão tratada muitas vezes de forma equivocada diz respeito à avaliação da polícia ou das políticas criminais; a falta de critérios demarcadores do processo avaliativo ou do que se quer avaliar acabam gerando impressões pouco confiáveis a respeito da atuação policial ou das políticas criminais. É preciso ter bem claro quais são os indicadores e os procedimentos avaliativos, sob pena de se criticar sem dados e critérios bem fundamentados.

Tenho defendido a ideia de que, no caso da avaliação do trabalho policial, pouco importa saber os dados sobre o fenômeno criminal, o importante é conhecer, como operam a lógica do sistema os diferentes setores da justiça criminal na repressão dos crimes, identificar as suas atividades e os seus produtos e em torno deles estabelecer os indicadores de sucesso ou do fracasso organizacional.

Identifico o fluxo da operação do sistema de justiça criminal da seguinte forma: o sistema opera após o cometimento dos crimes; uma vez eles ocorram será preciso que:

- sejam conhecidos pela polícia;
- conhecidos, sejam atendidos pela polícia;
- atendidos, sejam registrados pela polícia;
- registrados, sejam investigados pela polícia;
- investigados, sejam esclarecidos pela polícia;
- esclarecidos, sejam denunciados pelos promotores;
- denunciados, sejam julgados pela justiça criminal;
- julgados, sejam sentenciados pela justiça criminal.

Com esses dados posso estabelecer as atividades e os produtos da polícia: conhecimento e atendimento de ocorrências; registros das ocorrências; investigação e esclarecimento dos crimes. Em torno desses produtos se estabelecem os indicadores e os

critérios para a avaliação

Vê-se que pouco importância terão, os casos sobre o fenômeno criminal para a avaliação policial; por exemplo, quando digo que a taxa de homicídios é de 80,4, não me dá ideia sobre o trabalho policial; é bem diferente quando eu falo da taxa de esclarecimento, registro ou de investigações dos homicídios. Percebe-se que os indicadores da eficácia policial são outros bem diferentes.

Não é o objetivo deste artigo discutir os aspectos da avaliação das políticas criminais ou da atividade policial, que foram aqui suscitados somente para mostrar os equívocos que muitas vezes são cometidos quando se utilizam os dados sobre o fenômeno criminal para avaliar o trabalho policial.

Procurarei mostrar, também, como são desprezadas pelos críticos as políticas organizacionais, em face da ênfase que é posta, quase sempre, nos dados criminais. Por exemplo, no campo da criminalidade policial, eram e são muito comuns as críticas sobre esse dado lamentável e verdadeiro da polícia fluminense, mas, quando se falava do programa de redução da criminalidade e dos esforços da administração para reverter esse quadro, pouco interesse despertava; o interesse maior era divulgar o fato delituoso e muito pouco as políticas organizacionais que estavam sendo implantadas para o seu controle.

Não pretendi em momento algum dizer que as nossas administrações não tiveram problemas, fosse na área do desempenho organizacional, foram, como ainda são, muitos os problemas. Eu e meus companheiros de administração sempre tivemos consciência disso; desejo ressaltar, portanto, que as críticas

que foram e ainda são feitas, pecam pelo fato de enfatizar o problema, desprezando o que a administração faz e para a correção e controle do mesmo.

Relato uma série de projetos desenvolvidos no âmbito da nossa administração, com o intuito de mostrar como programas inovadores, já desenvolvidos e testados em várias polícias brasileiras e estrangeiras, com o objetivo de transformar a polícia fluminense, aumentar a sua capacidade operativa, melhorar os seus níveis de desempenho individual e organizacional, integrar a comunidade, tornando-a mais confiável e respeitável foram desenvolvidos e, nos governos seguintes, abandonados e desprezados.

Sabia, como comandante geral, como sabia a maioria dos companheiros que me ajudaram nesta memorável empreitada, o longo caminho que precisava ser percorrido para a construção de uma polícia nova para um Brasil novo. Infelizmente, as avaliações negativas inspiradas em processos inadequados de avaliação de políticas públicas e de programas organizacionais não consideraram o esforço da administração Brizola, impondo um outro caminho, de cunho democrático, às suas polícias e às políticas criminais.

Quero terminar citando algumas observações de Luiz Eduardo Soares, que acompanhou de perto parte dessa "memorável empreitada", ao analisar o que ele chamou de "tríplice fenda simbólica"; ele analisava os massacres da Candelária e Vigário Geral e os famosos "arastides" que provocaram o linchamento político do Rio de Janeiro. Eis o que ele diz ao comentar os massacres: "Atirando nas vítimas, os assassinos alvejaram a política de segurança pública do governo do Estado, comprometida com valores, dis-

curso e atitudes que confrontam, eberamente, moralidades, ideologias e compromissos de segmentos consideráveis dos acadêmicos, policiais, socializados em suas instituições e direitos individuais; das esgotizações de milhões e de discriminações sociais e étnicas".

Maria ecliana, afirma: "Importantes líderes da sociedade civil e representantes políticos comprometidos com perspectivas democráticas cairam na cilada e, precipitadamente, mais do que cobrar punição para os culpados e exigir radicalização das políticas democratizantes e moralizantes no interior das instituições policiais, pediram a demissão sumária dos autoridades responsáveis pela segurança pública - as mesmas politicamente visadas pelos tiros assassinos"².

² Publicado na Revista Arché, Rio de Janeiro, Faculdade de Direito Cândido Mendes - ano VII, n.º 9, maio de 1998.

Notas

¹ Trata-se da Lei n.º 705, de 21 de dezembro de 1983, que aprovou os programas e as atividades estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro.

² Vimos a reedição dessas famosas *Chlize* realizadas pelo Exército, durante a "Operação Rio."

³ "Plano Diretor da Polícia Militar no período de 1984 a 1987".

⁴ Relatório das atividades desenvolvidas na gestão do Cel PM Carlos Magno Nazareth Carreira, Secretário de Estado da Polícia Militar e Comandante Geral, no período de 1983/1987.

⁵ *Ibidem*, p. 86.

⁶ Plano Diretor, op. cit., p. 33.

- ¹ José Afonso de Silva, *Curso de direito constitucio-
nal positivo*, Malvaros Editores, 19ª edição,
revista, 1995, p. 711.
- ² Álvaro Lazzarini e outros, *Direito administrativo
da cidade pública*, Rio de Janeiro, Forense, 1987.
- ³ Relatório do Comandante Geral, op. cit., p.
62/67.
- ⁴ Fernando Catela, *Felícia, mito e realidade*,
São Paulo, Mestre Jou, 1975, pp.181.
- ⁵ Relatório Comparativo dos Quadrânnios 83/87
e 87/91, PMERJ, Estado-Maior, APOM.
- ⁶ Relatório Plurianual de Ocorrências e Efeito
de PMERJ, período: 1983/1987, EM-APOM, p. 47.
- ⁷ Relatório de Gestão, período 1991-1994, Esta-
do-Maior Geral, PMERJ, p.157/171.
- ⁸ O Proerd, projeto bem sucedido, foi encerrado
na atual administração e transferido para a PM de
São Paulo.
- ⁹ Nilo Batista, *Introdução crítica ao direito penal
brasileiro*, Rio de Janeiro, Revan, 1990, p. 34.
- ¹⁰ Mirielle Delmas-Marty, *Modelos e movimen-
tos de política criminal*, Rio de Janeiro,
Revan, 1992, p. 24.
- ¹¹ Manuel Lopez Rey, *Criminologia: criminalidad
y planificación de la política criminal*, Biblioteca
Jurídica Aguilera, 1975, Vol II, p.315.
- ¹² Antonio Garcia-Pablos de Molina, *Criminologia:
una introdução a seus fundamentos teóricos*,
São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.
- ¹³ Carlos Magno Nazareth Cerqueira, "A política
comunitária: uma nova visão de política de segu-
rança pública", in *Discursos Sediciosos - crime,
direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Freitas Bas-
tos/Instituto Carioca de Criminologia, vol. 4, 1998.
- ¹⁴ Lopez Rey, op. cit., p. 349.
- ¹⁵ Garcia-Pablos de Molina, op. cit., p. 275.
- ¹⁶ "Veracidade da Ação Policial no Rio de Janeiro",
pesquisa coordenada por Ignácio Cento, de Iser,
solicitada pela Comissão de Direitos Humanos e
Comissão de Segurança Pública da Assembleia
Legislativa 1992.
- ¹⁷ Plano Diretor da Polícia Militar do Estado do Ri-
o de Janeiro para o período de 1984 a 1987, edição
aterrada, 1986, p. 40.
- ¹⁸ Foram contratados os pesquisadores do Insti-
tuto Superior de Estudos da Religião - Iser, que
organizaram, sob a coordenação de Luiz Eduar-
do Soares, o livro *Violência e política no Rio de
Janeiro*, (Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1996).
- ¹⁹ Dados coletados da "Incidência, mensais de ho-
micídios dolosos praticados no Estado do Rio de
Janeiro, de 1983 a 1994", organizados pela As-
sessoria de Estatística da Polícia Civil, dezembro
de 1994.
- ²⁰ Carlos Magno Nazareth Cerqueira, "Remilita-
rização da segurança pública: a operação Rio", in
Discursos Sediciosos - crime, direito e sociedade,
Rio de Janeiro, Relume Dumará, vol. 1, 1ª
sem, 1996, p. 141/168.
- ²¹ Ver o artigo de Luiz Eduardo Soares e João
Trajano Santo Sâ, "O que aconteceu com o Rio
de Janeiro em 83 e 94, segundo os dados da
criminalidade?", em *Violência e política no Rio de
Janeiro*, op. cit., p. 274/275.
- ²² Idem, p. 281.
- ²³ Luiz Eduardo Soares (coordenador), "Crimina-
lidade urbana e violência: o Rio de Janeiro no
contexto internacional", Rio de Janeiro, Núcleo
de Pesquisa do Iser, outubro de 1993.
- ²⁴ Idem.
- ²⁵ O Instituto Carioca de Criminologia está pro-
movendo uma pesquisa sobre o comporta-
mento da mídia do Rio de Janeiro, no campo da
criminalidade.
- ²⁶ Carlos Magno Nazareth Cerqueira, "Ensaio so-
bre um projeto de avaliação do sistema de justiça
criminal", Curso de especialização em políticas pú-
blicas, Escola de Políticas Públicas e de Governo,
UFRRJ 1997.
- ²⁷ Loui Anwar da Castro, *Criminologia de reação
social*, Rio de Janeiro, Forense, 1983, p. 66.
- ²⁸ Garcia-Pablos de Molina op. cit., p. 70.
- ²⁹ Luiz Eduardo Soares, "Rio de Janeiro, 1993: a
típica farsa simbólica e a desordem como es-
petáculo", in *Violência e política no Rio de Janeiro*,
op. cit., pp. 245/254.

A polícia e os direitos humanos: estratégias de ação *

O processo de democratização da sociedade brasileira, rememorado formalmente com a atual Constituição Federal, exige das instituições sociais a obrigação de se ajustarem ao regime do Estado democrático de direito estatuido naquele documento legal. Isto põe a necessidade da construção de políticas criminais consoante os princípios e fundamentos inschitos na nossa Constituição.

O fato de ter sido em dias oportunidades Secretário de Estado e Comandante Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro¹ e de ter participado da grandiosa experiência de governo, de implementar programas de segurança pública inspirados nos princípios constitucionais, muito me anima a participar desse debate sobre os direitos humanos no Brasil.

Essa experiência culminou com a realização, no Rio de Janeiro, de um curso de direitos humanos patrocinado com o apoio do Setor de Cooperação Técnica do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, de Genebra². É a partir dos resultados desse treinamento que pretendo desenvolver o tema desse ensaio: as estratégias de ação para implementar um programa de direitos humanos para as polícias brasileiras.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a polícia

Basta ver os artigos da Declaração para se

perceber a importância dos órgãos policiais para a promoção e a garantia dos direitos ali estatuidos. Esta importância pode ser demonstrada pelos direitos que se reportam diretamente ao terreno das polícias criminais. Destacamos, como exemplo, os que tratam:

- da liberdade, da vida e da segurança pessoal;
- do respeito à integridade física das pessoas, do combate aos maus-tratos e à tortura;
- do não ser preso ou detido arbitrariamente;
- da presunção de inocência;
- da proteção da lei;
- da invasão da privacidade;
- da liberdade de pensamento, consciência e religião;
- da liberdade de opinião e expressão;
- da liberdade de reunião e de associação pacífica.

Pela enumeração acima fica clara a estreita e necessária ligação da polícia com os direitos humanos. Não pode a polícia, no seu papel de responsável pelo controle da criminalidade e manutenção da ordem, esquecer os seus compromissos com as regras estabelecidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A justiça criminal e os direitos humanos

Parto do entendimento que as regras internacionais das Nações Unidas para a administração da justiça e da polícia são suficientes para subsidiar qualquer programa de ação para a área da segurança pública. Antes de fazermos os programas específicos para o setor policial, penso ser necessário recorrer a algumas observações sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal e as suas implicações para os direitos humanos.

É impossível tratar deste tema sem se reportar à pesquisa coordenada pelo professor Eugênio Raúl Zaffaroni sobre os sistemas penais e os direitos humanos na América Latina. Sobre os sistemas penais adverte para a sua ineficácia e repressividade por causa de dois fatos: leis que não tutelam adequada e suficientemente os direitos humanos e leis que têm um conteúdo repressivo desnecessário para tal tutela. Isto ele chamou de "de-feitos práticos do sistema penal".

Zaffaroni apresenta como fatores responsáveis por essa ineficácia e exagerada repressividade as práticas dos diferentes grupos humanos que constituem os diferentes setores do sistema de justiça criminal: para o referido autor, a *violência, a setorialização, a burocratização e a corrupção* são os principais *defeitos práticos* do sistema penal. Afirma que esses defeitos acabam sendo disfarçados por aqueles grupos humanos com a construção de ideologias de justificação públicas e privadas.

Não cabe agora discutir os defeitos do sistema de justiça criminal, mas tão-somente mostrar como o sistema atua solidariamente nas violações dos direitos humanos e nas justificações para tais violações. É daí que surge o discurso da incompatibilidade dos direitos humanos com a atividade de controle do cri-

me, o discurso de que os direitos humanos protegem o criminoso e não se preocupam com as vítimas e outros do mesmo teor.

Embora o objetivo desta texto seja a discussão do papel da polícia no campo de promoção e das garantias dos direitos humanos, não se pode deixar de mostrar que a polícia pertence ao sistema de justiça criminal e, muito menos, de simular a necessidade da administração da justiça criminal em seu conjunto, comprometendo-se com a promoção e a garantia daqueles direitos.

Como diz Nilo Batista, "o desempenho dos aparelhos policiais não pode ser compreendido fora do quadro jurídico que legitima suas rotinas e distimula a maior parte de seus abusos, nem fora dos vínculos institucionais que os converte, ao lado do Ministério Público, da Justiça Criminal e da administração penitenciária, numa totalidade funcional. Ou seja, para falar da violência do Estado e os aparelhos policiais é necessário falar da base legislativa e do sistema penal que a partir dela se estrutura e opera".

As políticas criminais e os direitos humanos

A afirmação de Nilo Batista de que existem políticas criminais diversas, vez que os grandes debates sobre a política criminal se travam entre finalidades políticas diversas que pretendem modular o instrumento jurídico, mostra que há políticas criminais para todas as posições políticas. Não é sem razão que criminólogos como López Rey e García-Pablos de Molina² destacam a necessidade de políticas criminais comprometidas com os princípios democráticos.

Como as políticas de segurança pública são espécies de políticas criminais no campo da atuação policial, é preciso ficar marcada a ex-

gência de que elas também estejam comprometidas com o respeito aos direitos humanos.

A polícia brasileira e os direitos humanos

Utilizaremos como fonte de consulta os princípios internacionais postos pelas Nações Unidas para a administração policial. A partir delas pretendemos apontar para a experiência pessoal, delimitar um quadro para esboçar algumas medidas que poderiam subsidiar as estratégias da ação policial para envolver a atuação policial no campo dos direitos humanos.

As missões da polícia

As estratégias neste campo terão como objetivo principal superar a ideia da incompatibilidade da proteção dos direitos humanos com a atividade policial de controle da criminalidade. Para isto se propõe constar no elenco das missões da polícia brasileira a da *promoção e proteção dos direitos humanos*.

Outra ideia que deve ser superada é a que encara a Declaração Universal dos Direitos Humanos como uma carta que só privilegia os direitos olvidando os deveres. Vale lembrar que ao lado de um direito vem sempre um dever, por exemplo, para o direito à segurança pessoal é necessário que alguém ou algum órgão se responsabilize pela sua garantia.

No caso da polícia fica suficientemente claro que todos aqueles direitos, pertinentes à área da segurança pública, na Declaração, são *deveres policiais*.

A deontologia policial

A polícia, para cumprir seus deveres, necessita de especiais poderes (poder de polícia); é evidente que estes poderes, além de serem limitados, devem estar orientados pelo interesse público. Deve ser enfatizado que esses poderes só podem ser utilizados no

cumprimento das missões policiais.

É importante registrar que a limitação do poder policial constitui uma forma de proteção aos direitos humanos que as Nações Unidas consagram com a edição do Código de Conduta para os policiais.

As estratégias neste campo deverão estar orientadas para superar algumas ideias-força importantes na cultura policial ou mesmo no imaginário popular: referente ao controle do crime. Entre elas destacam-se as seguintes: a) do uso limitado do poder policial; que os fins justificam os meios; que a crueldade dos crimes justifica qualquer ação violenta policial, e ainda a tese da incompatibilidade dos direitos humanos com a repressão ao crime nos países menos desenvolvidos.

Hoje tem sido intensa e proveitosa a discussão sobre os valores éticos da polícia³, proveitosa porque os autores que tratam desse tema vêm mostrando a necessidade de que os valores institucionais sejam declarados expressa e publicamente e, ainda, possam ser utilizados como uma forte ferramenta administrativa.

O fato de a polícia ser um serviço público que pode usar a força e as armas de fogo contra a sociedade exige que estejam estreitamente relacionados os seus aspectos éticos, legais e técnicos. É desta forma que se superam as teses hoje dominantes na cultura policial e popular e que servem de estímulo e tolerância às violações de direitos cometidas pelos policiais.

De pronto sugere-se a adoção pelas polícias brasileiras do Código de Conduta, editado pelas Nações Unidas, e a criação de Comissões de Ética⁴.

Os planejamentos policiais

As recomendações das Nações Unidas

são no sentido de constarem explicitamente nos planejamentos estratégicos e nos planos operacionais os aspectos éticos e legais fundamentados nos princípios de respeito e obediência à lei, respeito pela dignidade inerente à pessoa humana e respeito pelos direitos humanos.

Tal recomendação serve para reforçar a idéia do relacionamento estranho dos aspectos técnicos, legais e éticos da atividade policial. Um documento oficial do Canadá¹⁹⁸, ao discutir aspectos pertinentes ao planejamento estratégico, sugere, para as polícias canadenses, um modelo de enunciado de missão.

Neste modelo são apresentados os três elementos da missão: a) enunciado da missão; estabelece os objetivos gerais da polícia; b) o enunciado dos meios utilizados para atender a esses objetivos; e c) um enunciado dos valores fundamentais: os princípios fundamentais que orientarão a polícia na obtenção dos objetivos e no atendimento dos requisitos da excelência.

Não é difícil verificar-se que essa declaração da missão articula de forma exemplar os aspectos técnicos, legais e éticos. Vale como exemplo a transcrição do modelo proposto pelo governo canadense:

Missão da polícia

"Como componente do sistema de justiça criminal e em consonância com a Carta Canadense de Direitos e Liberdades, a polícia é responsável pela manutenção da paz, da ordem e da segurança pública. Ela é encarregada de prevenir o crime e as contravenções, de descobrir os autores e de citá-los na justiça. Ela tem igualmente a responsabilidade de tranquilizar os cidadãos

quanto aos medos e às preocupações que podem provocar o crime".

Meios utilizados

"A polícia cumpre sua missão aplicando o Código Criminal do Canadá, as outras leis e regulamentos federais, estaduais e municipais, investigando o crime e as contravenções; patrulhando seu território; participando da prevenção da criminalidade; prestando socorro e colaborando com os cidadãos, os organismos comunitários, o sistema judiciário, os serviços correccionais e com os diferentes níveis de governo".

Valores fundamentais

"O policial"

- defende os princípios enunciados na Carta Canadense de Direitos e Liberdades e as garantias que ela oferece aos cidadãos;

- é membro da comunidade e reflete o princípio que a polícia é o público e o público, a polícia;

- trabalha em parceria com a comunidade local, consultando-a a fim de estabelecer as prioridades locais para a aplicação dos serviços policiais face ao crime e à ordem pública; ele se esforça também para obter cooperação na busca das soluções para os seus problemas;

- oferece ao público serviços de qualidade elevada, destinados a manter a segurança, a paz e a ordem na comunidade. Considera também as necessidades específicas das vítimas, dos grupos minoritários e vulneráveis, tais como mulheres, jovens e idosos;

- identifica os problemas locais de crime e de desordem e investiga as suas causas, para assegurar uma intervenção rápida nos incidentes onde a vida está em perigo;

- amanha os medos sem fundamento referentes aos riscos de vitimização e de todos os outros problemas relativos ao crime e à ordem pública;

- trabalha em cooperação com outros órgãos que oferecem serviços ao público, com os outros níveis de governo e com os outros componentes do sistema de justiça criminal;

- faz um uso razoável e moderado dos poderes que a lei lhe confere e é consciente dos problemas e dos riscos associados ao uso arbitrário de tais poderes;

- utiliza a força em último recurso, quando não há outro meio possível. Toda força deve ser utilizada de acordo com a natureza e as circunstâncias do incidente;

- comporta-se de forma a manter a confiança e o respeito do público, adotando as normas profissionais que o protegem da corrupção e da má conduta, assegurando a imparcialidade na aplicação das leis, e protegendo-se das pressões políticas e de outras influências;

- é responsável perante a comunidade, de maneira formal pelos mecanismos democráticos estabelecidos, assim como de maneira informal pelos mecanismos de debate e de consulta.

Como sugestão, fica a idéia da obrigação de fazer constar nos documentos operacionais, manuais técnicos, planos e políticas operacionais das polícias, sempre que possível

relacionadas, as questões técnicas, éticas e legais, de forma a ir-se cristalizando, seja no ambiente formal, seja no ambiente informal das organizações policiais, a compreensão dessas questões como elementos essenciais da missão policial.

O policiamento nos regimes democráticos

Os problemas que as estratégias para essa área deverão superar dizem respeito às questões que envolvem aspectos dos serviços públicos em regimes democráticos, tais como, prestação de contas à sociedade, subordinação aos poderes políticos, imparcialidade político-partidária e atendimento adequado às demandas do público.

No caso da polícia, as estratégias deverão enfatizar a relação com o poder civil e com a comunidade nas atividades de controle da criminalidade e dos direitos políticos nas atividades de manutenção da ordem.

No caso do relacionamento da polícia com o poder civil, deve ficar clara e neta a subordinação da polícia ao poder político. As estratégias nesse setor devem superar a prática tradicional das polícias brasileiras de operarem com independência e sem controle dos órgãos do Executivo ou do Legislativo.

Neste campo, o alvo das estratégias serão os policiais e os políticos que, juntos, terão de construir uma relação política que preserve uma atitude imparcial e não-partidária. Fica a polícia obrigada a seguir as diretrizes políticas dos governos eleitos para a área da segurança. Ficam os políticos obrigados a definir diretrizes que atendam aos objetivos da lei e da justiça e assegurem a imparcialidade e o não-partidarismo das atividades policiais. Com isto pode-se certamente superar a má vontade que

existe nos quadros policiais com relação e qual-quer subordinação política.

Na questão da preservação das contas, a polícia deve reconhecer a sua obrigação. Para aceitar o controle legal, político e econômico das suas atividades, por outro lado, as autoridades públicas deverão reconhecer a necessidade de organizar os sistemas de controle e de prestação de contas da polícia aos representantes legais e à sociedade.

As estratégias para disciplinar este área devem referir-se à institucionalização dos controles externo e interno das polícias¹¹; no caso do controle legal, os controles externos, por parte da justiça criminal e da sociedade, verificarão o cumprimento dos aspectos éticos e legais. Com a mesma finalidade se organizarão os controles internos.

No caso do controle político, os controles externos, por parte dos poderes executivo e legislativo e pela própria ação da sociedade, terão como escopo o acompanhamento das políticas de segurança pública; este controle pode ser feito através de apresentações periódicas e sistemáticas dos resultados das diversas operações policiais.

No caso do controle econômico, o objetivo será o de verificar como os recursos da instituição estão sendo utilizados pela administração pública. A forma da organização dos controles externos poderá ser idêntica às recomendadas acima.

Desde logo é importante frisar a necessidade de se encontrar formas políticas de assegurar o comprometimento das autoridades públicas da área de segurança com a política dos direitos humanos. Uma proposta no sentido de obrigar-se a que todos os planejamentos e documentos operacionais explicitem cla-

ramente os valores estatuidos pelos direitos humanos pode ser uma forma de a autoridade pública vir a demonstrar o seu compromisso com esses valores. Esta estratégia é tão ou mais importante das políticas brasileiras, elaborando-se um quadro de indicadores para acompanhar o desempenho organizacional e pessoal.

Para facilitar a organização desses controles, é essencial a construção de sistemas para o monitoramento das polícias brasileiras, elaborando-se um quadro de indicadores para acompanhar o desempenho organizacional e pessoal.

No aspecto referente ao exercício dos direitos políticos, a polícia brasileira se defronta com os diferentes tipos de manifestações coletivas que fazem parte da atividade policial de manutenção da ordem.

O tema sugere a necessidade de alguns esclarecimentos sobre o papel da polícia e dos cidadãos no caso de reuniões e manifestações públicas. São interessantes as observações feitas em um estudo das Nações Unidas sobre a ordem pública, o papel da polícia e os abusos dos direitos¹²:

Diz o estudo que uma reunião pública que acaba em desordem deve ser dispersada pela polícia por razões de ordem pública ou de abuso dos direitos dos participantes. O documento deixa claro que o interesse da comunidade ou o bem-estar geral tem precedência sobre o direito de reunião quando se trata de evitar desordens ou violências. Da mesma forma como não se deve permitir ao Estado abusar de seu poder, não pode o cidadão abusar de sua liberdade; esse estudo considera abusivo o exercício de um direito quando ele é exercido contra o espírito e o alcance do mesmo.

É correto perceber-se necessidade de po-

licians e cidadãos se entenderem para que haja um equilíbrio adequado entre a preservação da ordem pública e o exercício de direitos por parte dos cidadãos ou dos grupos de manifestantes. Eu tenho defendido a necessidade de se pensar em uma "nova construção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam referências importantes"¹³. Esta afirmação já deixa transparecer a necessidade da participação popular e do relacionamento policial-povo para um eficaz trabalho, tanto no campo da manutenção da ordem pública quanto no campo do controle da criminalidade.

Fica evidente que o apoio popular é uma variável importante para a eficiência da organização policial, e esse apoio só é conseguido se há confiança popular; essa confiança só se estabelece quando há um bom relacionamento, e o bom relacionamento se dá quando as práticas de um e outro se apoiam no respeito mútuo.

A ideia de que a comunidade deve participar do esforço de promover a sua própria segurança não tem encontrado maiores resistências na área policial, até por ser uma forma tradicional de a polícia tratar o problema de participação popular, participar como informante ou testemunha dos crimes tendo o papel atribuído a comunidade.

Tenho desenvolvido a ideia de uma concepção de ordem pública autoritária e outra democrática¹⁴, a primeira repousa na hipótese da unanimidade, isto é, no consenso obrigatório, não havendo possibilidade para os dissidentes. A segunda, a democrática, abre espaço para o conflito, permitindo que o consenso possa ser construído livremente e não seja obrigatório; há possibilidade para os dissidentes se expressarem e se manifestarem.

Fica evidente a diferença da participação comunitária em um modelo e no outro.

Na hipótese do modelo democrático que é o que nos interessa comentar, a participação comunitária pode ser vista sob o aspecto político e técnico-operacional; no primeiro, a comunidade se coloca no papel de definir, junto com o poder público, as políticas criminais e, também, de controlar as ações da polícia na execução das políticas de segurança pública. No outro aspecto, o técnico-operacional, a comunidade, além de participar tradicionalmente como informante ou testemunha, assume obrigações com a própria ordem pública.

Costumo dar um tratamento à questão da ordem pública com uma visão totalmente positiva, substituindo a ideia tradicional de manutenção da ordem para a de construção da ordem pública¹⁵. Com isto pretendo ver o problema da auto-regulação coletiva na própria atividade policial.

A tradicional ideia de manutenção da ordem impõe como condição necessária e primeira o uso da coerção ou da força onde a ordem é pensada como estabilidade social e os conflitos como desordem ou anarquia. No modelo democrático, onde os conflitos podem ser pensados como fonte de mudanças e não de anarquia, acredita-se mais nos mecanismos de negociação e de persuasão que, juntos, a polícia e a comunidade podem desenvolver para a solução de determinados conflitos; aí pode-se falar de construção da ordem, na qual a participação popular é fundamental.

Outro grande desafio para a polícia e para sociedade é a construção da ordem pública. A polícia deverá aceitar o controle da socie-

dade e a sua participação como parceira na formulação das políticas de segurança pública. Ou na colaboração nas estratégias de prevenção ao crime. A sociedade deverá estar pronta para prestar a colaboração que se fizer necessária e possível às atividades policiais.

As estratégias para a situação de manutenção da ordem deverão superar as tradicionais práticas das polícias brasileiras, forjadas nos longos períodos de regimes autoritários, de tratamento parcial e arbitrário. Sugere-se a necessidade de novas regras de atuação para as polícias e novos referenciais teóricos que venham substituir as teses da doutrina de segurança nacional, que hoje ainda dominam o campo do treinamento policial.

Com relação ao atendimento das demandas da sociedade, requisito exigido pelos regimes democráticos para as suas polícias, entende que a melhor sugestão seja a adoção do modelo comunitário da prevenção ao crime¹⁶. Já é bastante conhecido este modelo pelas polícias estaduais, o que facilitará certamente o desenvolvimento e a aplicação do policiamento comunitário.

A polícia e a não-discriminação

As estratégias para as políticas de não-discriminação vão esbarrar em um dos maiores problemas da sociedade brasileira e, por consequência, do sistema penal, que é a cultura de discriminação. História recente de escravidão e crenças técnicas fundadas na interpretação positivista do controle do crime são os fatores maiores para a construção das ideologias discriminatórias que povoam o imaginário social brasileiro.

Para ficar só no campo da análise do controle da criminalidade, é importante ver a análise de Zaffaroni sobre o controle ideológico

nas universidades e centros de pesquisa. Diz ele que esse controle se processa, de um lado, ensinando-os um direito penal de forma puramente dogmático-positivista-jurídica e, de outro, uma criminologia (quando se ensina) sob a inspiração das teses positivistas, somada a uma completa desonestidade pelo ensino dos direitos humanos¹⁷.

O quadro apresentado pelo referido autor e o da formação dos advogados que operam no sistema penal como juízes, promotores, defensores e policiais, é também o quadro propício para construção das crenças que fundamentam as ideologias que inspiram políticas criminais essencialmente centradas na figura do criminoso, mostrado como um ente patológico. Com todos esses ingredientes teóricos é fácil a construção da imagem infra-humana do criminoso e a depreciação da sua exclusão do rol das pessoas com dignidade humana.

Esse é o cenário de discriminação que deve ser superado, não só no ambiente das polícias, mas nos diversos setores do sistema penal e, igualmente, no ambiente político e universitário que formulam, de um lado, as políticas criminais e, de outro lado, constróem ideologias e formam os profissionais que serão os operadores do direito e da justiça¹⁸.

Para vencer a cultura da discriminação vai ser preciso, também, reexaminar os critérios estabelecidos pela polícia para montar o seu quadro de fatores de risco e de suspeitos. É importante saber como ele é construído, vendo o manual de polícia de O. W. Wilson, bastante conhecido e utilizado pelas polícias latino-americanas. Augstus Volmer é citado ali como o idealizador da classificação de pessoas e coisas que implicam riscos, isto é, a possibilidade de que crimes sejam cometidos; entre as pessoas destacam-se as seguintes:

criminosos, ambulantes, prostitutas, homossexuais, embriagados, loucos, agentes subversivos, agitadores, fanáticos. Ao relacionar os locais que devem ser considerados fatores de risco, aponta um que merece ser transcrito em espanhol (para evitar dúvidas) e sem qualquer outro comentário: *“zonas populares por negros”*¹⁹.

Tudo isto mostra que as estratégias para a implantação de políticas não-discriminatórias não podem perder de vista a necessidade de mudanças de atitude em vários setores da sociedade brasileira, particularmente no ambiente político e burocrático das formulações das políticas de segurança pública.

No âmbito das polícias sugerem-se programas de treinamentos específicos para a mudança de atitudes discriminatórias e ensino da criminologia com uma visão mais crítica e contemporânea do crime e do criminoso.

As investigações criminais

As estratégias de ação para o campo das atividades da polícia judiciária deverão enfrentar algumas práticas bastante enraizadas na cultura policial: prender para depois investigar; torturar para obter confissão; atribuição prematura de culpa; interferências arbitrárias em relação à privacidade dos suspeitos; níveis intoleráveis de parcialidade nos procedimentos investigatórios.

A questão política da investigação criminal brasileira só pode ser entendida no campo dos debates sobre a legislação processual penal. Zaffaroni sempre lembrado neste texto por claras e óbvias razões, afirma que, ao se insistir na tese da instrução bonapartista de 1808, o âmbito principal do processo penal latino-americano será, sem dúvida, o poder executivo e seus organismos policiais²⁰. Tal lembrança

serve para mostrar que o quadro brasileiro não é diferente, bastando ver o grau de independência dos organismos policiais que fazem política judicial e no Brasil.

A situação brasileira ainda é mais grave, a meu juízo, por apresentar um modelo de organização de polícia judiciária diferente das políticas estrangeiras. Certo que a explicação se encontra na exposição de motivos do Código de Processo Penal brasileiro. Percabese que o legislador ao defender a permanência do inquérito policial, repudiando o juízo de instrução, prefere o critério geográfico ao critério político: a imensa extensão territorial brasileira como argumento para inviabilizar os juízos de instrução favorece a manutenção do processo penal nas mãos do Executivo e sobretudo dos órgãos policiais.

Interessante ver que a polícia judiciária se organizou como se fosse um juízo de instrução, criando a figura do delegado de polícia, dando do inquérito policial, como o juiz é o dono do inquérito criminal; em torno do inquérito policial criou-se o escrivão e o cartório nos mesmos moldes da justiça criminal.

O juízo de instrução, que ao legislador se mostrava inviável, por ser o Brasil um país de grande extensão territorial, serve como modelo para a organização da polícia judiciária em torno do inquérito policial. Basta ver ou conhecer como se organizam as polícias que fazem essas observações sobre a natureza especial da polícia judiciária brasileira. Esta é uma das razões que, a meu ver, estariam dificultando a implantação do controle dessa atividade pelo Ministério Público.

Qualquer estratégia para estabelecer o real controle da atividade de investigação criminal deve começar pela desjudicialização da

polícia. As outras estratégias que se sugerem para o aperfeiçoamento das investigações criminais são temas propostos pelas forças internacionais das Nações Unidas.

De pronto, as propostas apontam para a realização de treinamento para os policiais sobre os aspectos éticos, técnicos e legais da investigação criminal, esforço do governo para dotar os setores da polícia judiciária dos recursos científicos e técnicos indispensáveis para o trabalho investigativo; intercâmbio sistematizado com os centros de pesquisa universitários e as próprias universidades para a capacitação dos peritos criminais ou mesmo para a realização de perícias que envolvam sofisticados instrumentos científicos e técnicos; intercâmbio com polícias estrangeiras que disponham de serviços de investigação criminal de reconhecida competência.

Algumas estratégias nos aspectos relacionados ao monitoramento da administração das investigações se mostram importantes não só para acompanhamento do desempenho organizacional e pessoal da polícia, mas também como forma de prevenir possíveis violações das garantias individuais e processuais dos investigados pela polícia.

Dados sobre registros e instauração de inquéritos; sobre esclarecimento de crimes; tempo médio de realização dos inquéritos e outros que possam servir de indicadores da eficácia e da eficiência do trabalho. Investigações deverão compor os sistemas de controle administrativo. Singiro, como conveniente e oportuno, aceitar a recomendação de Zaffaroni para o controle parlamentar das atividades do Ministério Público, vez que é um órgão também importante na promoção e garantia dos que são investigados pela polícia.

Outra área que necessita de controle é a

dos informantes confidenciais; regras precisas em ser definidas para estabelecer a relação da polícia com os informantes. A realidade brasileira neste domínio é bastante problemática, constituindo-se em uma fonte de sérios e graves abusos policiais. Informantes da polícia, normalmente travestidos de policiais, muitas vezes são utilizados para fazer o fôlego sujo das investigações criminais.

Outro da prisão, do encarceramento e o uso da força

As estratégias para o ato de prisão deverão levar em conta a superação de práticas tradicionais de abuso de poder, tais como prisões arbitrárias e desnecessárias; prisões que não obedecem o rito processual e técnicas de prisão inadequadas às condições e circunstâncias no momento da prisão.

As estratégias para trabalhar as questões do encarceramento devem preocupar-se em prevenir atos de tortura e de maus-tratos, assegurando um tratamento que respeite a dignidade humana; assegurar as condições essenciais de tratamento para as mulheres e adolescentes; assegurar interrogatórios dos presos de acordo com as leis e o respeito à dignidade humana.

No caso do uso da força as estratégias devem enfrentar as práticas rotineiras do uso desnecessário e abusivo da força e das armas de fogo pelos policiais, incluindo o desrespeito para com a vida e a integridade física dos policiais, dos criminosos e suspeitos e de terceiros.

O uso da força pela polícia brasileira só será um dos grandes problemas para a implementação de políticas de respeito aos direitos humanos. Não se pode pensar nas estratégias para superar esta situação se não se tem co-

nhecimento do quadro que fomenta e possibilita este cenário de violações. Quando tratamos das políticas de não-discriminação, criamos argumentos para explicar e tentar erradicar esse quadro de violações e, mais grave do que isso, o quadro de tolerância para tais violações. Sem atacar com determinação essas questões, as estratégias acabarão ficando no discurso ou, quando muito, nas boas intenções. A minha experiência como administrador pública nesta área me habilita a fazer tais recomendações. Sei como é difícil enfrentar e vencer esse quadro.

Vale outravez introduzir os dados encontrados por Zaffaroni na pesquisa do Ilanud na América Latina? Ao constatar o desprezo pela vida humana, verifico que há um grande número de mortes causadas pela polícia. Dá conta também do desprezo pela integridade da pessoa ao constatar a presença da tortura nas sessões de entrevistas ou interrogatórios de presos ou de suspeitos.

Nas questões referentes à criminalização, o autor se refere aos processos de estigmatização, desviolações no encarceramento e da "policização".

Muito interessantes são os seus comentários sobre o processo que ele chama de "policização". Creio que não se pode trabalhar a questão da polícia e dos direitos humanos sem conhecermos este processo. Tenho trabalhado com este tema e procurado mostrar aos policiais que a violência arbitrária e desnecessária, adotada por eles contra os criminosos e suspeitos, acaba atentando contra a própria (deles) integridade física e psicológica.

Constata Zaffaroni que o controle social dos setores humildes se faz com os policiais recrutados nesses mesmos setores. Os polí-

ciais são utilizados no controle da criminalidade, permitindo-lhes o uso de desmedida violência contra os criminosos e suspeitos oriundos daqueles estratos sociais marginalizados, sem maiores preocupações com os custos sociais que isto representa. Zaffaroni mostra que as vítimas diretas da violência do sistema penal, isto é, os mortos, sejam criminosos, sejam policiais, todos pertencem ao mesmo estrato social e são igualmente vítimas de violações dos direitos humanos.

Ele não aceita as críticas daqueles que rejeitam a sua tese da "policização" como violação dos direitos humanos. Tenho, como policial, defendido essa tese e procurado divulgá-la no meio policial por achá-la útil, tanto para a promoção dos direitos humanos dos policiais, quanto para a prevenção das violações policiais.

Aqueles que defendem a política do governo do Rio de Janeiro de premiar com promoção ou gratificação financeira os policiais que se destacam no "enfrentamento" certamente encontraram uma forma, talvez inconsciente, de compensar os males que essas bravuras trazem para a integridade física e psicológica dos policiais.

Cabe examinar agora algumas estratégias para aperfeiçoar a atuação da polícia nas questões referentes ao uso da força à prisão e ao encarceramento. Inicialmente, a exigência de treinamento específico para as situações aqui examinadas, trabalhando-se as questões éticas e legais ao lado das questões técnicas da prisão, do interrogatório, do tratamento na prisão e do uso da força e das armas de fogo.

Junto ao treinamento impõe-se a criação de um sistema de controle interno que propi-

cia as condições reais e objetivas para que as cheias e os supervisores acompanhem os resultados dos programas de treinamento e o desempenho do pessoal nessas áreas.

As instituições de controle externo se ocupam também desse acompanhamento, articulado com os órgãos policiais ou separadamente, conforme dispuserem os instrumentos reguladores desses procedimentos.

No caso específico do uso da força e de armas de fogo pela polícia, as estratégias recomendadas seriam as da formulação de regras específicas nas quais deveriam constar, além dos aspectos éticos, legais e técnicos, proibições para as práticas tradicionais de treinamento policial militar inspirados no treinamento de contra-guerrilheiros e a utilização de maracas (cantos de guerra) que instigam a violência ou a discriminação de pessoas e de grupos.

Será preciso definir com objetividade os casos de violência legal apresentando qual deve ser o papel do policial em casos de resistência e desapego ou fuga, de forma a se evitar mensagens ou situações ambíguas, tais como "uso da energia necessária" ou "agir com dureza" e queijandás.

No ambiente universitário, devem ser estimuladas pesquisas sobre o uso da força, de forma a aprimorar o treinamento dos policiais e se buscar procedimentos mais eficazes para os policiais administrarem os conflitos que enfrentarem pela frente na sua rotina de trabalho. Devem ser programados treinamentos especiais para o policial aprender a lidar com esses conflitos e estar preparado para controlar sua agressividade e utilizar processos de resolução pacífica de conflitos, aprendendo a usar métodos de mediação, persuasão e negociação visando a limitar o uso da força e de armas de fogo.

Da mesma forma devem ser estudados os efeitos da vitimização policial provocados pelo uso sistemático da violência e os estresses provocados pelas condições de trabalho policial. Comissões internas devem ser criadas para avaliar as situações em que o uso da força e das armas de fogo produzam ferimentos e mortes, seja nos policiais, seja nos criminosos, seja em terceiros¹¹. Essas comissões avaliarão somente os aspectos técnicos e éticos do uso da força e das armas de fogo, deixando para as comissões disciplinares a verificação do aspecto legal.

A polícia e as vítimas

Uma área muito esquecida pelas políticas criminais brasileiras é a da assistência às vítimas dos crimes e do abuso do poder policial. As políticas de direitos humanos devem também desenvolver ações visando a proteção e a reparação das vítimas.

As Nações Unidas têm regras estabelecidas para esta situação particular. Elas estão preocupadas, primeiro, com as estratégias policiais de prevenção ao crime e do abuso do poder para diminuir a vitimização; em segundo lugar, uma vez ocorrido o processo vitimizador, com a institucionalização da proteção e dos processos de reparação das vítimas. É importante registrar que elas não excluem da categoria das vítimas os policiais vitimizados na sua atividade profissional.

José Maria Rico dedica um capítulo da sua obra sobre segurança pública ao tema do tratamento das vítimas e das testemunhas, mostrando a sua importância para as políticas criminais¹². No Brasil, deve ser levado o esforço da Associação Brasileira de Vitimologia no sentido de chamar atenção das autoridades públicas e da sociedade para esse doloroso problema.

As estratégias nesta área apontam para o treinamento dos policiais e o desenvolvimento de programas especiais para a proteção das vítimas e dos testemunhas.

A investigação das violações dos direitos humanos cometidas pelos policiais

Deve ficar claro que é responsabilidade dos governos estaduais não só a promoção e a proteção dos direitos humanos da população sob a sua administração mas, sobretudo, a investigação de todas as queixas de violações desses direitos pelos policiais, sejam elas decorrentes de abuso de poder ou de arbitrariedades cometidas sob o manto da condição de autoridade pública.

Por isso, é imprescindível que as autoridades policiais, legislativas e judiciárias estejam de fato comprometidas, administrativa e publicamente, com as políticas dos direitos humanos. Infelizmente, no cenário brasileiro, não é raro ver administradores públicos e políticos expressarem o seu repúdio a essas políticas, alegando que elas só servem para proteger criminosos e intimidar a ação policial.

Qualquer estratégia para criar sistemas eficazes de controle das violações dos direitos humanos deverá partir desse compromisso político, sob pena de se constituir em meros controles formais entregues a abnegadas instituições especializadas ou públicas.

Comentários finais

O objetivo deste ensaio foi o de refletir sobre as estratégias para incluir nas políticas criminais, notadamente nas políticas da área de segurança, as recomendações das Nações Unidas para a realização integral da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ficou evidente o papel importante que o sistema de justiça criminal e particularmente a polícia desempenham para a promoção e a proteção de direitos como a segurança, a liberdade, o direito à vida, entre outros, essenciais para a qualidade de vida da população. Foi a esse escopo, procurei apresentar um alicerce de propostas, capacidades, a meu juízo, de ajudar a construir programas eficazes para a polícia cumprir as normas estabelecidas naquela Declaração.

Entendo que, à guisa de comentários finais, se façam algumas outras considerações para o projeto deste estudo. Uma delas é sobre a polícia como fator de insegurança pública: é frequente a criminalidade violenta provocar exigências de contraposição violenta por parte da polícia, acabando quase sempre por desenvolver na organização policial aqueles "caracteres negativos do sistema penal" mostrados pela pesquisa de Zaffaroni: vale lembrar outro aspecto, relatado pelo autor, que são os altos níveis de violência das organizações policiais comprometendo a integridade física e psicológica dos policiais: a *policiologia*.

Insisto em mostrar que a administração pública deve, por um lado, preocupar-se com os níveis de deterioração individual dos policiais e, por outro, igualmente importante, ocupar-se com os níveis da deterioração organizacional que torna a polícia um fator de insegurança pública. Vale ver sobre isso López Rey, que assinala o papel do sistema penal, ora como elemento da prevenção, ora como elemento condicionador da criminalidade¹³.

O quadro de violações policiais, seja nos aspectos éticos ou legais, molda uma política violenta e perigosa, tanto para os criminosos quanto para a população. Acredito forte-

mente que a ética policial fundada nas recomendações da ONU pode desempenhar um papel crucial para o enfrentamento deste quadro grave de desempenho policial. Tenho trabalhado esta questão ao estudar a criminalidade policial dentro da ótica de violação dos direitos humanos, entendendo que o código de ética das Nações Unidas é um poderoso instrumento político e administrativo para evitar as violações contra a população, e sobretudo a violação dos direitos à vida e à integridade física e mental dos policiais.

Deve ficar claro que uma polícia violenta é sempre perigosa e não deve interessar nem à sociedade nem, muito menos, aos policiais. A minha experiência, com uma admilitação policial comprometida com o respeito às políticas dos direitos humanos, constata que a crítica mais contundente contra essa política vem dos setores policiais envolvidos com o crime e a criminalidade. O discurso implacável contra os criminosos quase sempre esconde práticas de tolerância e cumplicidade com o crime.

Este quadro da criminalidade policial é suficiente para mostrar a necessidade de se ter uma polícia devidamente controlada pelas regras estabelecidas pelas Nações Unidas. Não acredito que os bons policiais não se engajem em um projeto que tenha como eixo a construção de uma polícia eficaz e produtora de segurança.

É bom que se lembre também que pensar nas violações policiais somente do ângulo do policial violador é adotar a postura positivista criminológica, que aqui foi criticada por concentrar a atenção no criminoso, esquecendo-se das condições sociopolíticas, como se elas não existissem ou não fossem importantes para explicar essa criminalidade.

Como administrador pude vivenciar também a grande influência que a ideologia discricionária de setores do ambiente externo (políticos, econômicos, militares etc.) exercem no ambiente policial; esta influência não pode ser desconsiderada, particularmente na situação brasileira, pois além de propiciar o quadro de violações policiais as valoriza como instrumentos necessários para o controle da criminalidade violenta.

Para encerrar, quero reafirmar algumas teses que tenho defendido como essenciais para o processo de democratização das políticas de segurança pública: o da desmilitarização e o da integração do sistema de justiça criminal.

Desmilitarização não é o afastamento das organizações policiais militares do campo da segurança pública, vez que essa atuação não fere os princípios democráticos; a desmilitarização que proponho é a que retira as políticas criminais interpretadas como política de guerra e submetidas ao controle doutrinário das teses da segurança nacional. A desmilitarização que urge acontecer nesta, senhor, deve entender a segurança pública como uma atividade civil submetida aos poderes políticos e à justiça comum.

Por isso é fundamental que as estratégias sugeridas para a implantação das políticas de direitos humanos para as polícias brasileiras contemplem também as Forças Armadas, vez que a Constituição Federal ampliou a possibilidade de intervenção dos militares na área de segurança pública. Urge que o treinamento de direitos humanos seja obrigatório para os militares das Forças Armadas e que eles se submetam aos mesmos critérios estabelecidos para as polícias, quando estiverem operando no campo da segurança pública;

controle das violações pela justiça comum e submissão ao poder civil.

Quanto ao sistema de justiça criminal, insisto na necessidade de que essas estratégias alcancem todos os seus integrantes: juizes e promotores criminais, defensores públicos, os integrantes dos setores de custódia e tratamento dos presos. Lembrando Zaffaroni, vale recomendar o ensino obrigatório de direitos humanos e de criminologia nas faculdades de direito e, mais, constarem tais disciplinas dos processos seletivos e do treinamento, em todos os diferentes níveis da carreira, dessas categorias profissionais.

Precisa ser ressaltado o desafio gigantesco que essas estratégias terão de enfrentar para a sua implantação no âmbito das polícias brasileiras, dominadas por uma cultura autoritária e antidireitos humanos. É importante que os bons policiais compreendam a necessidade de se associarem aos setores da sociedade e da administração pública interessados em transformar as organizações policiais em bons poderes acabar com os altos níveis de violação dos direitos humanos da polícia brasileira.

Publicado em *Discursos Seditiosos - crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos/Instituto Carioca de Criminologia, ano 4, nº 7-8, 1º e 2º semestres de 1999, p. 211-224.

Notas

1. Participei dos governos de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, nos períodos de 1983/87 e 1991/94.
2. O manual de treinamento para policiais, organizado pelas Nações Unidas e utilizado neste curso, no Rio de Janeiro, está sendo editado pelo

Instituto Carioca de Criminologia sob o título *A polícia e os direitos humanos* (volume 1 da coleção *Polícia Amanhã*).

1. Eugenio Raúl Zaffaroni (org.), *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina (primer informe)*, documentos e cuestionários elaborados para o Seminário de San José (Costa Rica) realizado em julho de 1983, patrocinado pelo Instituto Latino Americano de Direitos Humanos (lanud), p. 50.

2. Nilo Batista, "A violência do Estado e os direitos policiais", in *Discursos Seditiosos - crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos/Instituto Carioca de Criminologia, ano 2, nº 4, 2º semestre de 1997.

3. Nilo Batista, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, Rio de Janeiro, Revan, 1990, p. 36.

4. Manuel López Rey, *Criminología: criminalidad y planificación de la política criminal*, Biblioteca Jurídica Aguilar, vol II, 1975.

5. Antonio García-Pablos de Molina, *Criminología: una introducción a sus fundamentos técnicos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992, p. 275.

6. Robert Wasserman e Mark H. Moore, "Valores éticos e politicamente", in *Cadernos de Política*, nº 10, PIMERU, p. 1 a 16.

7. Adotado na PMERU e Código de Ética da ONU e creio o Conselho de Ética da Corporação e os Comitês de Ética das unidades operacionais.

8. Documento de reflexão elaborado pela Procuradoria Geral do Canadá, "The Vision of *l'avenir de la Police au Canada*, Police - Défi 2000", colaboradores Barry Laighton e André Normandeau.

9. Ver meu artigo "Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública", in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 22, 1998.

10. Eichelkraut A. Daes (relatora especial de subcomissão da ONU de prevenção a discriminações e proteção às minorias), *La libertad del individuo ante la ley. Análisis del artículo 29 de la Decla-*

riedad Universal de Derechos Humanos". *Serie de Estudios sobre Derechos Humanos*, nº 3. Naciones Unidas, Nueva York, 1990, p. 135-147.

¹¹ Ver Plano Diretor da Polícia Militar do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987, edição atualizada, 1986.

¹² Ver meu artigo "Reorientação da segurança pública: a Operação Rio". in *Discursos Sediciosos- crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, nº 1, 1º semestre de 1986, p. 161.

¹³ Ver meu artigo "Políticas de segurança pública para um Estado de direito democrático chamado Brasil". in *Discursos Sediciosos- crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, nº 2, 2º semestre de 1986, p. 130.

¹⁴ Ver meu artigo "A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública". in *Discursos Sediciosos- crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos/Instituto Carioca de Criminologia, ano 2, nº 4, 2º semestre de 1987.

¹⁵ Zaffaroni (org). "Sistemas penales y derechos humanos en América Latina" (*Informe Insi*), relatório da pesquisa desenvolvida pelo Instituto La-

tino-Americano de Direitos Humanos, p. 402.

¹⁶ O. W. Wilson. *Administración de la policía*. Mexico, Limusa, 1974, p. 120-121.

¹⁷ Zaffaroni, op. cit., p. 166-173

¹⁸ Idem, p. 137.

¹⁹ Idem, p. 403-428.

²⁰ Ver meu texto "Vítimas do abuso do poder político: violência policial" (*Inimici*), apresentado no 7º Simpósio Intemacional de Vitimologia, Rio de Janeiro, junho de 1991.

²¹ Chie na PMERJ a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Estresse - Cipee, para avaliar o uso da força e das armas de fogo e o estresse dos policiais.

²² Ver Jose Maria Rico e Luis Salas. *Delito, insegurança do cidadão e polícia*. Biblioteca da Polícia Militar, 1992, p. 263-285.

²³ LopezRey, op. cit.

²⁴ Ver meu artigo "Outros aspectos da criminalidade da Polícia". in *Discursos Sediciosos- crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos/Instituto Carioca de Criminologia, ano 3, nº 5-6, 1º e 2º semestres de 1988.

Ensaio sobre um projeto de avaliação do sistema de justiça criminal *

Introdução

No momento em que se discute o controle externo das polícias brasileiras, há necessidade de se ampliar este debate para alcançar o conjunto total do sistema de justiça criminal. Entendo que não se pode falar em controle externo sem se esclarecer o que se quer controlar e como controlar.

Neste artigo pretendo discutir os processos de avaliação do sistema de justiça criminal a partir de um dos seus principais objetivos: a punição dos crimes. Ouve-se com frequência dizer-se que a impunidade é a causa maior da criminalidade que atormenta as grandes cidades e é sempre enfocada, nestas ocasiões, a ação da polícia.

A experiência me tem feito verificar que pelo fato do sistema de justiça criminal não ser visto como um conjunto integrado, as reclamações sobre a impunidade têm gerado no interior desse sistema algumas tensões: elas são observadas em diversas apreciações, como "a polícia prende e a justiça solta", a justiça solta porque a polícia prende sem investigar". O que se constata é um quadro de múltiplas acusações. A Polícia Militar reclama da Polícia Civil; esta reclama da outra polícia e dos promotores e esses reclamam dos policiais. Quem tem razão? Será que todos estão certos?

Parece-me que a resposta virá quando se tiver um conhecimento preciso de como o sistema funciona no controle e na repressão da criminalidade; como são articuladas as atividades de cada subsistema e como se precisa essa coordenação.

Neste ensaio estarei examinando os objetivos de cada órgão: Polícia Militar e Polícia Civil, Ministério Público e Varas Criminais. A partir do entendimento das missões e das tarefas executadas por esses órgãos, para possibilitar a punição dos crimes ocorridos, teremos condições de medir o desempenho organizacional. A proposta deste ensaio é a de um projeto de avaliação do conjunto do sistema de justiça criminal (como algo articulado e integrado e não como um conjunto de órgãos autônomos, separados e desconectados).

As avaliações populares e jornalísticas desse sistema são sempre assentadas em critérios subjetivos e completamente inadquiridos. Creio que isto decorra da falta de hábito da administração pública brasileira em avaliar corretamente a eficácia das suas organizações, por falta de critérios precisos e adequados. É um objetivo deste estudo a definição desses critérios e indicadores do sucesso organizacional. Normalmente a eficácia, a eficiência e a efetividade são critérios esco-

lindos para a avaliação do sucesso organizacional. Neste artigo resolvi, para facilitar a exposição e fugir das dificuldades conceituais, não utilizar estes critérios; serão examinados os indicadores de sucesso organizacional sem ligações com a ideia de eficácia, eficiência ou efetividade.

Há vários aspectos para a análise do sistema de justiça criminal. Devido a sua complexidade não estarei examinando todos eles, só os examinarei quanto ao aspecto repressivo e o papel das polícias, dos promotores e dos juizes criminais. Estarão fora da análise os defensores públicos, o sistema prisional, a legislação penal e o público.

É importante fazer a distinção entre as avaliações dos órgãos do sistema, considerados isoladamente, e as avaliações do sistema considerado em seu conjunto. Aqui estarei tratando da segunda forma, não obstante considerar ser importante que as polícias, o Ministério Público e a justiça criminal produzam relatórios específicos de suas atividades, necessários para prestação de contas à sociedade dos serviços realizados. Ao lado desses, julgo imprescindível um relatório que contemple o resultado de avaliação do sistema de justiça criminal, como um todo, na sua atividade exclusiva de repressão criminal.

O que é o sistema de justiça criminal

Nesta parte pretendo discutir os aspectos conceituais e legais do sistema de justiça criminal. Discorrerei sobre o conceito, os objetivos e a estrutura organizacional do sistema de justiça criminal, delineando os caminhos para a superação das dificuldades para a construção de um projeto de avaliação do sistema de justiça criminal.

Usarei como referência para construção da compreensão do sistema de justiça criminal o conceito de "sistema penal" proposto por Eugênio R. Zaffaroni. Ele define este sistema como "o controle social punitivo institucionalizado". Usa o termo - controle social - na acepção usada pelos sociólogos, isto é, como sendo "qualquer influência exercida pela sociedade sobre o indivíduo". Por punição, entende a aplicação de sanções a determinadas condutas criminalizadas e por punições institucionalizadas entende as que ocorrem mediante formas ou procedimentos estabelecidos, mesmo que não sejam os estritamente legais. Quando emprega a expressão "punitivo institucionalizado", o autor quer deixar claro que nela se enquadram as "punições legais" que muitas vezes são aplicadas por determinados setores do sistema penal.

Ele explica também a razão de usar a expressão "penal", uma vez que se trata de um sistema que se orienta para punir determinadas pessoas⁴. Chama a atenção, também, para a importância de se ressaltar que, na realidade, o sistema penal não pune todos aqueles que deveriam ser punidos, o que, na sua visão, caso ocorresse, implicaria a punição "de toda a população"⁵.

Não usa o conceito de "sistema de justiça criminal" adotado por Stuart S. Nagel⁶, diz ele, por entender que "reduziria a análise do discurso a um parâmetro jurídico que sempre depende de uma decisão do poder político que, na realidade, faz que importantíssimas e graves funções do sistema penal fiquem fora da justiça criminal"⁷.

Adotarei a expressão "sistema de justiça criminal", apesar das ressalvas de Zaffaroni, já que os objetivos do nosso estudo estão voltados apenas aos seus aspectos organiza-

cionais. Como o interesse deste ensaio é refletir sobre os procedimentos de avaliação do sistema, torna-se necessário defini-lo, desvendando os seus objetivos que serviu como referência para o processo avaliatório.

Entendo ser o sistema de justiça criminal um conjunto de órgãos do Estado que tem como objetivo a repressão criminal, isto é, a administração da aplicação da sanção penal.

Sua matéria-prima de trabalho são as condutas criminalizadas, isto é, o crime. Conhecer tais condutas, descobrir os criminosos para puni-los será seu grande objetivo.

Os órgãos do sistema de justiça criminal

Embora Zaffaroni tenha suscitado as dificuldades para se entender o sistema penal na acepção orgânica, utilizarei nesta análise os critérios desenvolvidos pela concepção sistêmica das organizações:

É preciso esclarecer quais são os órgãos que compõem o referido sistema e quais são os seus objetivos. Serão esclarecidas quais as áreas que farão parte da análise e quais as que ficarão fora do exame desse estudo.

Os elementos usualmente definidos como integrantes do sistema são os seguintes:

- a legislação penal e processual penal;
- a organização policial;
- os órgãos dos tribunais de justiça;
- os órgãos encarregados do tratamento dos presos.

Zaffaroni entende que não se pode excluir do sistema os legisladores e o público, pois segundo ele "os dois são protagonistas de primeira linha, já que os primeiros são os que

dão a pauta de configuração, enquanto o outro público tem a facilidade de pôr o sistema em movimento e, pelo menos teoricamente, controlá-lo"⁸. Concordo com esta apreciação, embora neste ensaio pretenda examinar somente os aspectos ligados à atuação da polícia, do Ministério Público e dos juizes criminais.

Parece ser suficiente o exame dos órgãos do sistema de justiça criminal para o desenvolvimento do propósito por este estudo. Ficaria bastante complexo e trabalhoso, fugindo um pouco dos objetivos deste trabalho, examinar-se todos os elementos do referido sistema⁹.

A polícia

No caso brasileiro (art. 144, CF) são os seguintes os órgãos encarregados pela segurança pública:

- polícia federal;
- polícia rodoviária federal;
- polícia ferroviária federal;
- polícias civis; e
- polícias militares.

No âmbito estadual, o que interessa ao presente ensaio são as polícias estaduais, civil e militar. A Polícia Militar, força auxiliar do Exército, juntamente com a Polícia Civil, subordinam-se ao governador do Estado. Suas atribuições definidas pela Constituição Federal são as seguintes:

- às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (§4, art. 144, CF);
- às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressal-

veda a competência de União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares (§ 5.º art. 144, CF);

No que interessa ao estudo (repressão criminal), é a polícia civil a mais importante. Ela é encarregada da investigação dos crimes e da realização do inquérito policial, para fazer a denúncia e iniciar a ação penal. É no distrito policial que a população faz as denúncias dos crimes; é nele que a Polícia Militar também comunica as ocorrências policiais decorrentes da sua atuação.

Apresentadas estas considerações pode-se resumir as tarefas das polícias que serão apreciadas neste ensaio:

- tomar conhecimento dos crimes, atendendo e registrando as ocorrências criminosas;
- investigar os crimes, identificando os autores para serem presos e processados;
- preparar o inquérito policial e os autos de prisão em flagrante delito para apreciação do Ministério Público.

A polícia, por ser a entrada inicial do sistema de justiça criminal, acaba sendo a grande responsável pelo conhecimento oficial dos crimes.

O Ministério Público

Segundo a Constituição Federal, o Ministério Público "é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

No artigo 129 da Constituição são defini-

das as suas atribuições:

VII - exercer o controle externo da atividade policial na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos de suas manifestações processuais;

Anotou-se somente as atribuições constitucionais que interessam à atividade de repressão criminal. É no Código de Processo Penal que se encontram as atribuições do promotor no tocante a sua participação na justiça criminal. Na fase policial, são as seguintes:

- apreciar o inquérito policial;
- oferecer a denúncia, expondo o fato criminoso, com todas as circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimento pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas (art. 41, CPP);
- devolver o inquérito policial para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia (art. 16, CPP);
- solicitar arquivamento do inquérito, por falta de base para a apresentação da denúncia (art. 18, CPP).

Na fase processual, o promotor promoverá e fiscalizará a execução da lei e funcionará no papel de acusador (art. 257, CPP).

Podemos resumir as tarefas do promotor que serão apreciadas neste trabalho:

- receber os inquéritos;
- devolver para novas diligências aque-

les que julgar não estarem suficientemente esclarecidos:

- denunciar os suspeitos indiciados; e
- solicitar arquivamento dos inquéritos.

Os juizes criminais

A Constituição Federal discorre sobre as funções do Poder Judiciário sem definir as atribuições da justiça criminal. Estabelece os princípios para os Estados organizarem a sua justiça. Na Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Capit. II) encontram-se, entre outros temas, as disposições gerais referentes ao Poder Judiciário e as competências dos tribunais.

No Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro (art. 53) estão estabelecidas as competências dos juizes de direito e interessa ao estudo a prescrição concernente aos atos de processar e julgar as ações penais.

É no Código de Processo Penal que estão contidas as prescrições dos juizes criminais que serão analisadas. Na fase policial tais tarefas são as seguintes:

- aceitar a denúncia do promotor, nos crimes de ação pública;
- rejeitar a denúncia nos casos em que o fato narrado não constituir crime, já estiver extinta a punibilidade (art. 43, CPP) ou faltar condições para o exercício da ação penal;
- autorizar o arquivamento dos inquéritos;
- remeter ao Procurador Geral as solicitações de arquivamento de inquéritos que consideram impropriedades (art. 28, CPP).

Na fase processual, aceitando a denúncia do promotor, inicia-se a instrução criminal, sendo o responsável pela regularidade do

processo e pela manutenção de ordem no curso dos respectivos atos (art. 251, CPP). Ao final da instrução criminal tem a responsabilidade de julgar o fato e se for o caso aplicar a devida sanção penal.

Medidas de avaliação do sistema de justiça criminal

Avaliação do desempenho organizacional

Não são muito comuns, na esfera da administração pública, projetos sistemáticos de avaliação de desempenho organizacional; a avaliação tem sido quase sempre com o propósito de avaliar o indivíduo, mesmo assim quase sempre orientado para a progressão das carreiras e sempre desvinculado de qualquer preocupação com os objetivos organizacionais. No caso das organizações que constituem o sistema de justiça criminal, as avaliações de desempenho individual existem de forma sistemática.

O que se pretende agora é desenvolver algumas reflexões preliminares para a definição de um projeto de avaliação de desempenho da justiça criminal.

Uma primeira reflexão é que não se estará fazendo avaliação de organizações isoladamente, mas sim de um conjunto delas; estará se realizando uma análise interorganizacional, isto é, análise de uma relação de dependência, orientadas por um objetivo comum que é o da repressão penal. Concorrem para este objetivo as atividades das Polícias Civil e Militar, as do Ministério Público e as da Justiça Criminal. Cada uma dessas atividades tem objetivos distintos, gerando também produtos distintos.

Para realizar essa análise interorganizacional, utilizou-se a metodologia desenvolvi-

de por Leo G. de Almeida para gerar um modelo que ele chama de processo de trabalho. Creio que o seu conceito de processo de trabalho pode adequar-se perfeitamente ao modelo interorganizacional que representa o sistema de justiça criminal. Concluiu o processo como "o conjunto de recursos - humanos e materiais - dedicados às atividades necessárias à produção de um resultado final específico, independentemente da relação hierárquica".

O autor chama a atenção para o fato de que a palavra independentemente por estar propondo o exame de atividades que não precisam ocorrer dentro de uma cadeia hierárquica, isto é, subordinadas a uma mesma chefia ou direção, ou a um mesmo departamento.

No caso do sistema em exame, já se observou que se trata de um processo de trabalho mais complexo, envolvendo atividades de organizações diferentes, com autonomia e sem qualquer vinculação hierárquica entre elas. Essas atividades são sequenciadas e interdependentes.

Uma outra reflexão, que reforça a primeira, é a de que o sistema de justiça criminal pode ser considerado um processo de trabalho sequencial e articulado de atividades de organizações diferentes, que têm produtos parciais que deverão estar orientados por um produto final. A operacionalização deste sistema tem uma racionalidade própria que é a "lógica do sistema".

Outra reflexão necessária é sobre essa racionalidade. É ela quem vai orientar os objetivos parciais das diferentes atividades que se desenvolverão nas diferentes fases e que constituirão o processo de trabalho ora em exame. Para que tal idéia fique mais

clara é necessário entender-se tal racionalidade e, com isto, determinar os objetivos parciais de cada subsistema.

Em cada fase do sistema o objetivo das atividades deverá ser o de propiciar as condições necessárias para a realização do objetivo maior do sistema, que é a aplicação da sanção penal.

O processo de trabalho se inicia com o cometimento dos crimes. Caso eles ocorram será preciso que:

- sejam inicialmente conhecidos pela polícia;
 - conhecidos, sejam atendidos pela polícia;
 - atendidos, sejam registrados pela polícia;
 - registrados, sejam investigados pela polícia;
 - investigados, sejam esclarecidos pela polícia;
 - esclarecidos, sejam denunciados pelo Ministério Público;
 - denunciados, sejam julgados pela justiça criminal.
- A racionalidade está representada no gráfico das atividades do sistema de justiça criminal. Esse gráfico serve também para a análise das diferentes atividades em uma configuração de processo de trabalho. Com essa "lógica" poderemos descrever o fluxo das atividades do sistema. É o seguinte:
- a Polícia Militar (PM) toma conhecimento dos crimes;

- a PM, também, dá o primeiro atendimento à ocorrência criminoso;

- recebendo a ocorrência de PM a Polícia Civil (PC) a registra;

- a PC dá início à investigação do crime;
- a PC termina a investigação esclarecendo o crime;

- esclarecido o crime, o Ministério Público (MP) o denuncia;
- denunciado o crime, ele é julgado pela Justiça Criminal (JC).

Aqui encerro o exame dessas reflexões preliminares. Todas elas - natureza interorganizacional, processo de trabalho de organizações diferentes com atividades sequenciadas e lógica do sistema - serviriam para mostrar como o modelo de Leo G. de Almeida se ajusta ao sistema de justiça criminal e qual o impacto que provoca na avaliação do seu desempenho organizacional.

Para a análise do processo de trabalho da justiça criminal organizamos o seu fluxo em diversas fases (ver gráfico anexo). Na análise delas estarei trabalhando com os seguintes elementos:

- o nome do processo e da atividade;
- setor responsável pela atividade;
- as etapas que determinam a produtividade e a taxa de sucesso das fases
- os objetivos: missões e metas das atividades;
- fatores críticos;
- clientes da atividade.

Com este modelo de análise examino as atividades do sistema de justiça criminal para estabelecer as condições para a discussão

de um projeto de avaliação de desempenho organizacional.

Na metodologia proposta por G. de Almeida, aqui adaptada, esta análise é realizada por um colegiado integrado por representantes dos diversos setores, cujas atividades estarão sendo apreciadas. Eles discutem todos os aspectos relativos aos dados acima relacionados. No caso desse estudo, preferi, por razões impostas pela natureza didática, assumir a tarefa de organizar os dados da análise.

Indicadoras de sucesso

Como já foi assinalado, utilizarei o modelo gráfico (anexo 2) para representar o fluxo das ocorrências criminosas no sistema social e no de justiça criminal; servirá também para explicar a racionalidade do referido sistema. Com base nele estabeleci as diversas fases deste fluxo para analisar os diferentes aspectos do acontecimento criminal e as respectivas atividades do processo de trabalho da justiça criminal.

Analisaremos as seguintes fases:

- Fase 1:** Ocorrências criminosas (Ocr)
- Fase 2:** Ocorrências criminosas conhecidas (Oocr)
- Fase 3:** Ocorrências criminosas atendidas (Oocrat)
- Atividade do sistema:** Atendimento de Ocorrências.
- Fase 4:** Ocorrências criminosas registradas (Oocr1)
- Atividade do sistema:** Registro de ocorrências.
- Fase 5:** Ocorrências criminosas investidas (Oocr2)

Atividade do sistema: Realização do inquérito policial.

Fase 6: Ocorrências criminosas esca-
redas (Ocrd)

Atividade do sistema: Decisão do pro-
motor.

Fase 7: Processos criminais (Pr)

Atividade do sistema: Julgamento dos
crimes.

As fases 1 e 2 ficam fora do tratamento do sistema de justiça criminal; o sistema começa realmente a operar na fase 3 com a atuação da Polícia Militar (policiamento ostensivo), passando para Polícia Civil (polícia judicial) nas fases seguintes (4 e 5), seguindo para o Ministério Público (fase 6) e terminando com a Justiça Criminal (fase 7).

Examinaremos cada fase tentando verificar as possibilidades de determinação dos seus indicadores de sucesso.

O sucesso do sistema de justiça criminal

Sabe-se que a satisfação de uma necessidade da sociedade é condição para o sucesso de uma organização. No caso da justiça criminal, considerada como um serviço público, é correto partirmos da ideia de que ela existe para atender a uma necessidade da sociedade: a segurança. Não é errado se concluir que o produto da justiça criminal satisfaz a uma necessidade social.

Partindo-se da definição do sistema de justiça criminal proposta neste estudo, tem-se como um de seus objetivos a repressão criminal. Consequência legítima dessa repressão é a aplicação da sanção penal aos que infringem a legislação penal, isto é, aos criminosos.

O interesse aqui será avaliar o aspecto repressivo do sistema, razão por que se trabalhará privilegiando a ideia de que o produto do sistema de justiça criminal é a punição dos criminosos. Colocada esta afirmativa, podemos estabelecer a sanção condenatória como o produto principal do referido sistema.

A produtividade do sistema será medida pela quantidade das sanções condenatórias aplicadas pela justiça criminal. Não basta ter a quantidade de sanções penais para termos uma boa indicação da produtividade do sistema; é preciso construir uma taxa que relacione a quantidade de sanções penais com a quantidade dos crimes ocorridos.

Se a necessidade de segurança da sociedade é alcançada com a punição dos criminosos a sanção condenatória (Sc) será o produto que interessará para a medida do sucesso do sistema de justiça criminal. Esta medida nos dirá de que maneira os crimes ocorridos (Ocorrências criminosas - Ocr) estão sendo punidos. A equação será: Sc/Ocr .

Essa equação indicará a taxa de sucesso do sistema de justiça criminal tomado em seu conjunto. Utilizando-se a "lógica do sistema", o sistema ideal seria aquele que punisse todos os crimes cometidos, isto é, se são cometidos mil crimes, todos eles devem ser conhecidos, atendidos, registrados, investigados, esclarecidos, denunciados, julgados e sentenciados. Se isso fosse possível a taxa de sucesso do sistema seria 1 e significaria que todos os mil crimes cometidos poderiam ser punidos.

O valor 1 seria então o resultado que significaria o maior nível de sucesso do sistema; logo, quanto menos afastado do valor 1, menos punição estaria sendo aplicada pelo

sistema. Vê-se que é impossível a punição de todos os crimes ocorridos; haverá sempre uma margem de criminalidade desconhecida pelo sistema e portanto fora da ação da repressão criminal.

Na análise das atividades do sistema para a identificação dos indicadores estaremos trabalhando com o aspecto repressivo do sistema; serão estabelecidas de pronto, para cada fase, três equações:

Equação 1 - medida da produtividade da fase; indicará a quantidade dos seus produtos ou resultados.

Equação 2 - medida do nível de sucesso da atividade da fase considerada; é a medida de sucesso do produto parcial, ou seja, a determinação numérica de como se está atingindo o objetivo parcial estabelecido pela Tó-gica do sistema.

Equação 3 - medida da contribuição da atividade (produto parcial) da fase para o alcance do objetivo final do sistema - e sanção condenatória.

Essas três equações servirão para definir os níveis de sucesso dos diferentes subsistemas enquanto operando articuladamente (como sistema) para a realização do objetivo final da justiça criminal.

Visto que se está examinando um sistema que opera com organizações independentes, será necessário analisar-se o sucesso das atividades de cada subsistema isoladamente. Essas medidas serão orientadas pelas metas e metas definidas para cada atividade e pelos seus fatores críticos. A "lógica do sistema" estará presidindo sempre o processo de avaliação do sistema de justiça criminal.

Com essas observações pretendendo enca-

minar a análise dos indicadores de sucesso do referido sistema.

As fases e as atividades do sistema de justiça criminal

Fase 1: Ocorrências criminosas (Ocr)

Gráfico da fase 1



Esta fase analisa as ocorrências que são produzidas pelos criminosos reinidentes e primários. São chamadas de ocorrências criminosas todas infrações penais ocorridas em uma determinada comunidade.

Apesar de todas as ocorrências criminosas serem conhecidas pela sociedade, sabe-se que nem todas elas são conhecidas pelo sistema de justiça criminal.

Adota-se a classificação das ocorrências criminosas (Ocr) em ocorrências criminosas desconhecidas (Ocrd) e conhecidas (Ocr), podendo-se estabelecer a primeira equação dessa fase:

Equação 1: $Ocr = Ocrd + Ocrk$

Esta equação determinará a extensão numérica da totalidade dos crimes ocorridos.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é o de que todas as ocorrências criminosas sejam conhecidas pelo siste-

ma de justiça criminal. Pode-se estabelecer a segunda equação desta fase:

Equação 2: $Ocr < Ocr$

Esta equação determinará o sucesso desta fase no aspecto relativo ao alcance do objetivo de se conhecer o maior número de crimes.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal - a repressão criminal -, pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

Equação 3: Sc/Ocr

Esta equação determinará o sucesso do aspecto repressivo do sistema, ou seja, a taxa de sanções condenatórias (Sc).

Percebe-se a dificuldade de se conhecer com exatidão os resultados das equações desta fase pelo fato de não se poder estimar as Ocr e com isso desconhecendo-se o número real dos crimes ocorridos (Ocr). Pode-se dizer que as Ocr constituem parte da chamada cifra oculta da criminalidade.

Lola Anyar de Castro, ao falar dos "fantasmas da criminologia tradicional", aponta esta cifra como um deles. Ela distingue a criminalidade legal, aparente e real. Define a legal como sendo a registrada nas estatísticas oficiais; a aparente como sendo a que é conhecida pelo sistema de justiça criminal, ainda que não apareça registrada; e real como sendo a quantidade dos crimes verdadeiramente ocorridos em determinado momento¹⁴. Para a autora, a cifra oculta da criminalidade seria a diferença entre a criminalidade real e a aparente.

Não é difícil perceber, que no esquema gráfico deste estudo, a criminalidade real será Ocr , a aparente será Ocr_c e a legal serão as ocor-

rências registradas (Ocr_r), analisadas na fase 4.

López Rey, ao estudar a extensão numérica dos crimes, classifica-os de forma diferente, mas também em três níveis: crime oculto ou desconhecido, crime descoberto mas não denunciado e crime descoberto e denunciado¹⁵. Considera impossível conhecermos a extensão total dos crimes (a criminalidade real). Esta é a principal razão de não ter sido possível se determinar as equações dessa fase.

Falta da dificuldade de se conhecer a extensão numérica dos crimes desconhecidos; diz que esta extensão tem sido estimada por diferentes métodos complicados que acabam sendo aproximações grosseiras que não garantem a sua exatidão. O certo é o seu número desses crimes é considerável. Pesquisas de vitimização e de auto-denúncias têm sido realizadas em alguns países visando obter-se por aproximação dados sobre os índices da criminalidade desconhecida e alguns outros aspectos a respeito do seu desconhecimento. É certo que, embora tais crimes não sejam processados pelo sistema de justiça criminal, eles são percebidos pela população, são reais, provocam vítimas, danos e também soluções informais. López Rey afirma que se deva fazer esforços para a redução desses crimes; para que isto possa ser concretizado é preciso conhecermos os motivos que determinam tal desconhecimento.

Os motivos apontados pelas pesquisas são:

- não adianta ir à polícia;
- não causar problemas ao transgressor;
- não querer perder tempo;
- não saber o que dizer e ter medo de represálias.

• não compreender que um crime foi cometido;

- estar envolvido ativamente em crimes;
- o crime só ser conhecido pelo criminoso, que não o relatou.

É necessário enfatizar que esses motivos de cunho pessoal, segundo López Rey dão a impressão de que a denúncia de um crime dependerá muito dessas condições pessoais, pois o ato de denunciar ou testemunhar um crime é uma ação individual.

Cabe aqui ressaltar a importância para o sistema de justiça criminal da participação da sociedade. Ela é quem pode fornecer as informações sobre os crimes e os criminosos, promovendo a ação da polícia. Esta é a razão, a meu juízo, de Zaffaroni considerar o público parte integrante do referido sistema.

Além de destacar os aspectos individuais, López Rey afirma que existem outras razões ligadas à própria ineficiência do sistema de justiça criminal que devem ser consideradas. Fala também de outras situações ligadas a atitudes coletivas, condições preteridas de vida, materialismo generalizado, atitudes de indiferença e outros que podem ser objeto de estudo para a definição precisa de medidas de redução dessas taxas. Fica a sugestão da conveniência de se buscar formas de diminuir a taxa de crimes desconhecidos trabalhando-se tanto nas suas causas relativas a condições pessoais, quanto nas outras causas determinadas pela natureza do fenômeno criminal ou pela natureza do desempenho organizacional.

É importante o exame dessa fase porque ela propicia o exame da cifra oculta da criminalidade, podendo-se com isto assina-

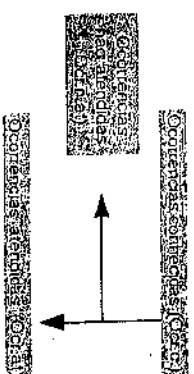
lar uma característica importante da justiça criminal: a sua limitação para reprimir os crimes que ocorrem na sociedade.

Síntese da fase 1

A primeira fase (Ocr) tem início com o fato criminoso, que pode ser ou não conhecido pelo sistema de justiça criminal. Entende-se importante verificar esta fase para poder esclarecer os aspectos referentes à criminalidade desconhecida (Ocr_d) e as suas repercussões no âmbito do sistema social e da justiça criminal. Uma consequência importante é gerar na sociedade a sensação de impunidade e outra, marcar a limitação da capacidade de repressão do sistema de justiça criminal. Na questão que interessa ao presente estudo, é importante ressaltar a impossibilidade do sistema de alcançar todos os crimes cometidos. As medidas de eficácia da fase não podem ser obtidas.

Fase 2: Ocorrências criminosas conhecidas (Ocr_c)

Gráfico da fase 2



Esta fase analisa as ocorrências criminosas que são conhecidas pela sociedade ou mesmo pelo sistema de justiça criminal (Ocr_c). Mesmo sendo conhecidas, nem todas elas são atendidas pela polícia. É a criminalidade aparente de Lola Anyar de Castro.

Adota-se a divisão das ocorrências criminosas conhecidas (Ocr/c) em ocorrências criminosas atendidas (Ocr/at) e ocorrências criminosas conhecidas mas não atendidas (Ocr/n), podendo-se estabelecer a primeira equação deste fase 2:

$$\text{Equação 1: } \text{Ocr/c} = \text{Ocr/at} + \text{Ocr/n}$$

Há dificuldade para se estimar os crimes que não são atendidos (Ocr/n), pela polícia, nesta fase, eles fazem parte da cifra oculta da criminalidade, ficando difícil, por isso, estimar-se a extensão numérica das Ocr/c.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é o atendimento pelo sistema de justiça criminal da totalidade dos crimes conhecidos. Pode-se estabelecer a segunda equação desta fase:

$$\text{Equação 2: } \text{Ocr/at/Ocr/c}$$

Esta equação determinaria o sucesso desta fase para o atendimento do maior número de crimes conhecidos.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal - a repressão criminal - pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

$$\text{Equação 3: } \text{Sc/Ocr/c}$$

Esta equação determinaria a eficácia do aspecto repressivo desta fase, ou seja, o percentual de Ocr/c condenadas pela justiça.

Existe também nesta fase uma dificuldade para se conhecer os resultados das equações, porque não se pode determinar com exatidão o valor de Ocr/c.

A dificuldade para a precisa determinação dessas equações é que se está operan-

do na área da cifra oculta da criminalidade. As Ocr/n fazem parte dessa cifra.

Nesta fase também não estará sendo examinada nenhuma atividade do sistema de justiça criminal. Iniciamos na fase seguinte o exame do processo de trabalho da justiça criminal.

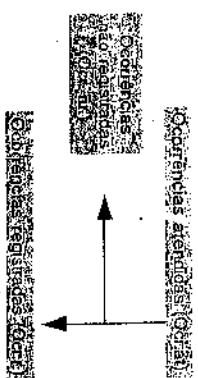
Síntese da fase 2

A segunda fase (Ocr/c) analisa o fato criminoso que é conhecido. Não se estabeleceu, da mesma forma que para primeira fase, nenhuma atividade do sistema. Aqui ocorrem fatos criminosos que não percorrem todo o fluxo do sistema (Ocr/n). Parece ser uma situação de impunidade mais grave pelo fato de contar com a cumplicidade do próprio sistema. As medidas de sucesso da fase não podem ser obtidas.

Uma observação que faço de imediato diz respeito à necessidade de se considerar no estudo da avaliação do sistema de justiça criminal o papel da impunidade gerada pela existência da criminalidade desconhecida ou não denunciada.

Fase 3. Ocorrências criminosas atendidas (Ocr/at)

Gráfico da fase 3



Nome do processo: Justiça Criminal.

222

Atividade: Atendimento de ocorrências criminosas.

Sector responsável: Polícia Militar e Polícia Civil.

Objetivos

Missão:

Atendimento inicial das solicitações do público, prestando o auxílio ou o socorro aos solicitantes, tomando as providências iniciais para o esclarecimento dos crimes. Efetuar, quando for o caso, prisões e apreensões.

Meta:

Atender com qualidade a totalidade das ocorrências criminosas.

Fatores críticos:

- não noticiar o crime à polícia;
- demora no acionamento da polícia;
- não atendimento da chamada telefônica;
- deslocamento tardio para o local solicitado;
- não atendimento da ocorrência criminal;
- má preservação do local de crime;
- inadequada investigação preliminar (não identifica ou ouve as testemunhas iniciais);
- demora ou ausência da perícia;
- demora na interdição de locais de crimes;
- demora no atendimento das ocorrências na delegacia policial;
- ocorrências não registradas.

Clientes:

São os que a vítima, participem ou sofram as consequências da ação policial, isto é, o público em geral, as vítimas, os agressores, as testemunhas, outros circunstâncias que souberem do fato criminoso e os policiais.

Os indicadores

Esta fase analisa as ocorrências criminosas que são conhecidas e atendidas pela polícia, são as ocorrências que entram oficialmente no sistema. Aqui começa a operar efetivamente o sistema de justiça criminal com a atividade que denominamos atendimento de ocorrências criminosas. Esta atividade é exercida preferencialmente pelo setor da polícia responsável pelo policiamento ostensivo: a Polícia Militar.

O atendimento inicial da ocorrência, pelo policiamento ostensivo, não assegura o seu devido registro pela polícia judiciária. São as ocorrências não registradas (Ocr/n). Elas fazem parte da já vista cifra oculta da criminalidade.

Adota-se a divisão das ocorrências desta fase em ocorrências criminosas atendidas e registradas (Ocr/r) e ocorrências criminosas atendidas e não registradas (Ocr/n). Para se determinar a totalidade das Ocr/at pode-se estabelecer a seguinte equação:

$$\text{Equação 1: } \text{Ocr/at} = \text{Ocr/r} + \text{Ocr/n}$$

Dificilmente obtém-se o valor exato de Ocr/n, ficando por tal inviabilizada a resolução desta equação.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é o de que todas as ocorrências atendidas (Ocr/at) pelo policiamento ostensivo sejam registradas (Ocr/r) pela polícia

223

judiciária. Com isto se pode estabelecer a segunda equação desta fase:

Equação 2: Ocrat/Ocrat

Esta equação determina o sucesso desta fase no que se refere ao registro de ocorrências. Ela não pode ser resolvida, visto que depende do valor de Ocrat, também não resolvendo pela primeira equação.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal - a repressão criminal - pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

Equação 3: Soc/Ocrat

Esta equação determina a eficácia desta fase relativa ao sentenciamento das Ocrat. Como a extensão numérica dessa ocorrência não pode ser conhecida, fica também sem resolução a terceira equação desta fase. A dificuldade na resolução dessas equações resulta de se estar, ainda, operando na área da cifra oculta da criminalidade (Ocrat).

Aqui nesta fase inicia-se o exame do processo de trabalho do sistema de justiça criminal.

Síntese da fase 3

Na terceira fase (Ocrat) começa a ser analisada a primeira atividade do sistema, executada pelo policiamento ostensivo, denominada de atendimento de ocorrências criminosas. Aqui surge um outro aspecto da cifra oculta da criminalidade que são as ocorrências não registradas (Ocrat). É um indicador crítico de insucesso organizacional.

O fato de existirem duas polícias acaba trazendo outros complicadores que precisam ser esclarecidos. Quando a ocorrência crimi-

nosa for atendida pela PM, ela pode não ser registrada em duas situações.

- o policial militar não leve a ocorrência para a delegacia da Polícia Civil;
- a ocorrência é entregue mas não registrada.

No primeiro caso é difícil quantificar as Ocrat, no segundo, é possível, através da comparação dos registros da PM com os da PC. Este esclarecimento se faz necessário para se determinar os casos que serão incluídos na cifra oculta. Ferrebe-se que as ocorrências na primeira situação ficarão excluídas da possibilidade de conhecimento. Por isso não se poderá medir as equações desta fase.

O principal produto desta atividade é o atendimento das ocorrências e o objetivo desta fase, que vai determinar os seus indicadores, é que essas ocorrências sejam registradas pela polícia judiciária. A necessidade imposta pela lógica do sistema, segundo o qual o crime deve ser atendido, vai ter a sua garantia com o devido registro.

A necessidade de os atendimentos serem feitos com qualidade vai conduzir o debate para a questão da eficiência. As maiores reclamações dos policiais civis - principais usuários dessa atividade - é sobre a má qualidade dos atendimentos feitos pelo policiamento ostensivo, particularmente nos aspectos de investigação preliminar. Cria-se ser necessário abordar o equacionamento desse problema pelos seus dois aspectos principais, quais sejam, o do treinamento e do controle. O primeiro procurando melhorar o desempenho individual e o segundo procurando avaliar este desempenho de maneira sistemática.

As reclamações da população quase sempre são referidas ao atendimento direto, seja com relação ao tratamento dispensado às vítimas e às testemunhas, seja com relação aos criminosos. Esta questão vai necessitar de uma abordagem mais aprofundada sobre a tecnologia operacional adotada pela organização policial; as discussões são complexas e não fazem parte do escopo desse trabalho, mas devem ser apresentadas para serem observadas pelos processos avaliativos. As discussões, hoje, centram-se em duas posições:

- na exclusividade de o policiamento envolver-se com o crime e o criminoso; o enfrentamento ou o combate no velho estilo militar acaba sendo o modelo adotado; ou
- na ideia de o policiamento ter outras preocupações além do combate ao criminoso, tais como: proteção dos cidadãos, qualidade de vida do bairro, redução do medo do crime e melhorias das relações comunitárias.

A excelência do atendimento tirado deverá ficar subordinado ao modelo adotado pela polícia, e aos custos sociais dessas operações, estes vistos através das mortes e ferimentos sofridos por policiais, vítimas ou terceiros ou pelos próprios criminosos. O treinamento e o controle dependerão da filosofia operacional adotada.

É preciso ressaltar que este estudo, embora interessado somente nos indicadores do sucesso organizacional do sistema completo, não pode desconsiderar alguns aspectos pertinentes ao subsistema operacional ora em exame.

No caso do sistema de justiça criminal o que interessa dessa atividade é o nível da sua produtividade e da sua eficácia no campo do

atendimento das ocorrências criminosas

Fase 4: Ocorrências criminosas registradas (Ocrat)

Gráfico da fase 4



Processo de trabalho

Nome do processo: Justiça Criminal

Atividade: Registro de ocorrências criminosas.

Sector responsável: Polícia Civil (delegacias policiais);

Objetivos

Missão:

Registro das ocorrências criminosas para iniciar o procedimento de investigação criminal.

Mezra

100% de adequados e corretos registros de ocorrências.

Fatores críticos:

- não registro das ocorrências;
- mau atendimento das partes;
- demora no atendimento;
- registros inadequados e parciais;

• documentação incorreta e não adequada aos fatos relativos às apreensões e às prisões.

Clientes:
Os investigadores da polícia judiciária, os patrulheiros, os advogados e o público em geral.

Indicadores:

Esta fase analisa as ocorrências criminosas que são registradas pela polícia judiciária. Aqui as ocorrências atendidas pelo policiamento ostensivo são recepcionadas pela Polícia Civil, nas delegacias distritais, transformando-se em "papeis" - registros de ocorrências. Nem todas as ocorrências registradas são devidamente investigadas e transformadas em inquéritos policiais (IP). Algumas acabam não sendo investigadas.

Adota-se a seguinte classificação das Ocorr. ocorridas registradas que se transformam em ocorrências investigadas (Ocr/i) e ocorrências registradas não investigadas (Ocr/n). A totalidade de Ocorr. pode ser determinada pela seguinte equação:

$$\text{Equação 1: } \text{Ocr.} = \text{Ocr/i} + \text{Ocr/n.}$$

Conhecidos os valores dos termos da equação pode-se determinar a extensão numérica das ocorrências registradas pela polícia judiciária.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema pode-se dizer que o objetivo pretendido pelo sistema é o de que a totalidade das ocorrências registradas sejam investigadas através dos inquéritos policiais. Pode-se estabelecer a seguinte equação:

$$\text{Equação 2: } \text{IP} = \text{Ocr.}$$

Esta equação determina o sucesso desta

fase no aspecto relacionado às investigações criminais realizadas através dos IP.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal - a repressão criminal - pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

$$\text{Equação 3: } \text{Sc} = \text{Ocr.}$$

Esta equação determina o percentual dos crimes registrados que estão sendo punidos pelo sistema de justiça criminal.

Diferentemente das fases anteriores, nesta fase as equações podem ser resolvidas porque o sistema está operando fora da área da cifra oculta da criminalidade.

Visto isso se pode afirmar que as Ocorr. constituem a base real da produtividade do sistema; ela é o verdadeiro *input* do sistema de justiça criminal. Isto será discutido a seguir, examinando-se com mais detalhes a atividade de registro de ocorrências criminosas.

Síntese da fase 4

A quarta fase opera com a parte da lógica do sistema que exige que os crimes registrados sejam investigados; a atividade examinada é a do registro das ocorrências criminosas; o subsistema é a Polícia Civil. O indicador crítico do insucesso organizacional é a ocorrência criminosa não investigada (Ocr/n). O nível de produtividade da fase é determinada pela quantidade das ocorrências registradas (Ocr/i). O nível de sucesso é determinado pela quantidade de Ocr. que são investigadas através do IP. São estas medidas que interessam para a avaliação do sucesso do sistema. Todas elas podem ser obtidas porque todas elas são conhecidas e registradas.

Assinalo como dado para determinação da qualidade desta atividade a necessidade de

os registros serem corretos e adequados de forma e não dificultar o trabalho investigador. Treinamento e controle sistêmico continuam sendo a tarefa para a melhoria do desempenho individual. É certo que há muitas causas que determinam a não instauração dos IP e que não são devidos à falta de treinamento. É preciso conhecê-las e acreditar que um bom sistema de controle pode conseguir fazê-lo; este é uma atividade crítica para o sistema.

Parece-me importante assinalar alguns aspectos referentes à situação especial da experiência brasileira, que tem duas polícias operando na mesma jurisdição: uma, lardada, que faz o policiamento ostensivo, e outra em trajas civis, que realiza a tarefa de investigação criminal. A experiência internacional não consagra o modelo brasileiro, normalmente as funções de patrulhamento e de investigação são exercidas por uma polícia; não são atividades repartidas. Pode observar na França, em Portugal e na Itália, países onde existem várias polícias, que essas funções não são repartidas entre elas; a polícia que executa a tarefa de manutenção da ordem e de repressão da atividade criminal geral executa as duas funções: patrulhamento e investigação. Há situações especiais de atuação só na área da polícia judiciária para a investigação da criminalidade mais sofisticada e organizada ou para crimes específicos.

A separação de funções, no caso brasileiro, tem propiciado um sério de problemas decorrentes da dificuldade de articulação entre os que fazem patrulhamento e os que investigam. Se essa questão já é problemática quando se trata da mesma organização, se completa mais quando as organizações são diferentes, como no caso brasileiro. A solução adotada pelo Brasil - com as secretarias de segurança - parece-me que não conseguiu evitar o

problema, pois, além de não propiciarem a coordenação desejada do patrulhamento e da investigação, criam estruturas de controle e de execução que acabam gerando superposições absurdas que ajudam a distorcer o desenho organizacional das polícias.

Uma outra observação a respeito das ocorrências registradas é que elas são a base para a construção das estatísticas oficiais da criminalidade conhecida e para o desempenho da atividade da polícia judiciária. Pode-se afirmar que as Ocorr. são o verdadeiro *input* do sistema de justiça criminal e o *output* do subsistema policial, pois o *input* serve para determinar a taxa de sucesso do referido sistema e o *output* como indicador da produtividade da polícia.

É necessário distinguir-se duas situações causadas por essa observação. Uma são os registros estatísticos descrevendo a realidade criminal; outra são eles descrevendo a realidade da polícia judiciária. O não entendimento dessas duas situações tem gerado uma série de leituras equivocadas das estatísticas policiais. O comentário de Lola Anyar de Castro é esclarecedor: a cifra oculta da criminalidade entranqueceu o papel das estatísticas como fonte precisa de interpretação do fenômeno criminal. Ela diz: "uma multiplicação de delitos nas estatísticas pode significar somente uma multiplicação de esforços por parte da polícia e maior eficiência dos tribunais e não que a delinqüência tenha aumentado". Isto quer dizer que não se pode considerar o aumento da quantidade dos crimes registrados como aumento da criminalidade e fracasso da polícia, muito pelo contrário, pode representar aumento da produtividade policial.

Os equívocos a esse respeito são tão frequentes que vale a pena transcrever outra ob-

servença. Garcia-Pachos de Molina afirma que as flutuações no registro dos crimes podem derivar "de uma maior efetividade do sistema ou de uma mais elevada taxa de comunicação (do mesmo modo que um decréscimo nas taxas oficiais de criminalidade não implica, sem mais, na corretyba diminuição da criminalidade real ou no êxito do sistema legal; pode - e costuma suceder - que a criminalidade aumente significativamente e, frente ao fracasso do sistema legal, o cidadão não comunique o delito)".

É importante repetir que as Ocorr. são fonte para a elaboração das estatísticas oficiais da criminalidade e das estatísticas da produtividade policial. É preciso ter presente tal diferença para se evitar o costumeiro engano de avaliar o esforço policial pela leitura das estatísticas da criminalidade.

No caso da avaliação do sistema de justiça criminal, interessa saber a quantidade das Ocorr. que são investigadas e a proporção delas que são sancionadas com condenação. Esta medida (Sc/Occr.) é considerada neste estudo como sendo o indicador de sucesso do sistema de justiça criminal. Ele indicaria o nível de excelência do sistema: a quantidade das Ocorr. que tenham percorrido todo o fluxo do processo de trabalho do sistema de justiça criminal.

Fase 5: Ocorrências criminosas investigadas (Ocr.)

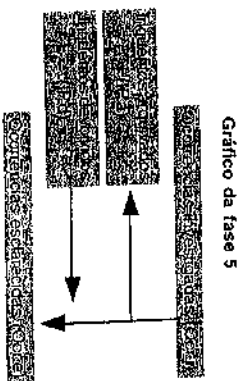


Gráfico da fase 5

Processo de trabalho

Nome do Processo: Justiça Criminal.

Atividade: Realização do Inquérito Policial.

Sector Responsável: Polícia Civil.

Objetivos:

Missão:

Elucidar os crimes que foram cometidos, determinando objetivamente cada um deles, como, onde e quando ocorreram, quem o cometeu, as razões do cometimento e as suas circunstâncias; recuperar bens roubados;

Meta:

100% de esclarecimento de crimes.

Fatores críticos:

- crimes não investigados;
- altas taxas de crimes não esclarecidos;
- inquéritos policiais parciais e incorretos;
- altas taxas de arquivamentos de inquéritos;
- altas taxas de devoluções de inquéritos;

Clientes:

Promotores e advogados dos réus e das vítimas e policiais civis.

Indicadoras:

Esta fase examina a produção investigatória da polícia através dos inquéritos policiais (IP). A atividade desta fase neste estudo é denominada de "realização do inquérito policial" e é exercida pela Polícia Civil (polícia judiciária).

IP e o documento formal da investigação criminal. Após esse o ministério público promove a ação penal com a denúncia. Os inquéritos denunciados são considerados, neste estudo, como sendo as investigações esclarecidas. Quando não há crime a denúncia, o Ministério Público pode solicitar o arquivamento dos inquéritos; quando os promotores precisam de mais esclarecimentos para promover a denúncia devolvem os inquéritos à polícia para que ela proceda a novas diligências investigativas.

Adota-se a seguinte classificação dos inquéritos policiais (IP): inquéritos policiais denunciados (IPD); inquéritos policiais arquivados (IPa) e inquéritos policiais devolvidos (IPd). Pode-se estabelecer a primeira equação desta fase:

$$\text{Equação 1: IP} = \text{IPD} + \text{IPa} + \text{IPd}$$

Esta equação determina a extensão numérica dos inquéritos policiais instaurados pela polícia judiciária para investigação dos crimes.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se estabelecer como objetivo desta fase que todos os crimes investigados pela polícia judiciária sejam esclarecidos, isto é, denunciados pelos promotores. Pode-se apresentar a segunda equação desta fase:

$$\text{Equação 2: IPD/IP}$$

Esta equação determina o sucesso desta fase no aspecto relacionado ao esclarecimento dos crimes.

Pode-se pensar em uma outra equação que venha a determinar a eficácia do sistema no atendimento da seu objetivo maior que é a repressão criminal. É a terceira equação desta fase:

$$\text{Equação 3: Sc/IP}$$

Esta equação determina o percentual dos crimes investigados que foram condenados. IP que tiveram sanção condenatória.

Esta equação determina o percentual dos crimes que foram condenados. IP que tiveram sanção condenatória.

ma no atendimento da seu objetivo maior que é a repressão criminal. É a terceira equação desta fase:

$$\text{Equação 3: Sc/IP}$$

Esta equação determina o percentual dos crimes que foram condenados. IP que tiveram sanção condenatória.

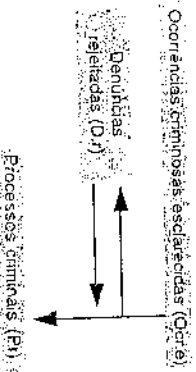
$$\text{Equação 3: Sc/IP}$$

Quinta fase, denominada de ocorrências criminosas investigadas (Ocr.). Opera com a polícia civil realizando o inquérito policial (IP). O que se espera é que todas as investigações sejam esclarecidas. O nível de produtividade é determinado pela quantidade de IP esclarecidos. São indicadores críticos de insucesso as taxas de arquivamento e devolução dos IP.

Outra situação problemática é o modelo processual brasileiro do duplo procedimento. Faz-se um procedimento na polícia - o IP - semelhante ao que a seguir será feito na justiça - a instrução criminal. O procedimento policial copia quase todo o ritual burocrático da justiça, complicando desnecessariamente a investigação criminal. Tive ocasião de verificar na França e também na literatura policial americana a simplicidade desses procedimentos. Tenho a convicção de que o modelo do IP e a forma pela qual ele é adotado são completamente desatualizados; desnecessários e pior do que isso, impedem o melhor aproveitamento da investigação policial. Pode-se acrescentar a toda essa argumentação um outro dado, que é o fato de serem repetidos na instância judicial todos os procedimentos feitos na fase policial. Isso alerta contra todos os parâmetros de racionalidade e de modernização administrativa.

Fase 6: Ocorrências criminosas esclarecidas (Ocr.e)

Gráfico da fase 6



zes criminais para se poder então iniciar o chamado processo penal. A atividade desta fase aqui denominada de denúncia do promotor determina a passagem do subsistema policial para o do Ministério Público.

As denúncias podem ser aceitas ou rejeitadas pelos Juizes criminais; daí por que se adota a seguinte classificação: denúncias aceitas (D.a) e denúncias rejeitadas (D.R). Pode-se estabelecer a seguinte equação:

Equação 1: Ocre = Da + Dr

Esta equação determina a extensão numérica dos inquéritos denunciados (Ocre) pelos promotores criminais.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, o objetivo pretendido é que a totalidade dos crimes denunciados pelos promotores sejam aceitos pelos juizes. Pode-se estabelecer a segunda equação desta fase:

Equação 2 - Da/Pr

Com esta equação pode-se ficar sabendo a taxa de crimes denunciados e aceitos pela justiça criminal.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal - a repressão criminal - pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

Equação 3: Sc/AP

Vê-se que a equação determina a taxa de sanções condenatórias das ações penais.

Síntese da fase 6

Indicadores:
Esta fase - ocorrências criminosas esclarecidas (Ocrej) - é promovida pela denúncia do promotor; é preciso ser aceita pelos juizes criminais, advogados do réu e das vítimas.

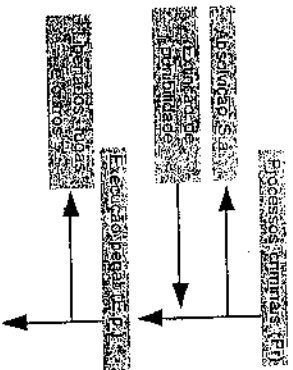
possibilitar o início da instrução criminal.

Denomina esta fase de ocorrências criminosas esclarecidas entendendo que as denúncias aceitas (D.a) pelos juizes criminais significavam esclarecimento. O indicador crítico é a denúncia rejeitada pelo juiz criminal. Há todo um esforço voltado para a denúncia de um documento formal (IP) que pouco valor terá para o processo criminal. Insisto nas minhas críticas afirmando que a solução para tal problema seria um estudo para a simplificação desta burocracia judicial pelas seguintes razões:

- racionalidade administrativa;
- ser o poder judiciário o responsável direto pela administração da repressão criminal;
- liberar o policial dos formalismos burocráticos desnecessários, para permitir uma maior eficiência investigatória;
- a atividade do promotor não agrega nenhum valor ao IP, sendo uma simples variação da fase policial, servindo somente para aumentar os custos do procedimento.

Fase 7: Processos criminais (Pr)

Gráfico da fase 7



Processo de trabalho
Nome do Processo: Justiça Criminal.

Atividade: Julgamento dos crimes.

Sector responsável: Justiça Criminal (Varas Criminais e Tribunais do Juri).

Objetivos:

Missão:

A realização dos julgamentos dos crimes e da aplicação aos criminosos da sanção penal.

Mata:

100% de julgamento das denúncias recebidas.

Fatores críticos:

- denúncias não recebidas pelos juizes;
- demora no julgamento;
- sentenças de absolvição;
- extinção da punibilidade: prescrição.

Clientes:

- Promotores, advogados.

Indicadores:

Esta fase é denominada processo criminal (Pr) e a sua atividade "julgamento dos crimes". Aqui se opera no subsistema dos juizes criminais.

No processo criminal, o réu, as testemunhas, as vítimas são ouvidas e as provas são apresentadas, repetindo-se quase todo o procedimento já cumprido na fase inicial (IP). No processo os diversos circunstâncias são acompanhados por promotores, advogados e defensores públicos, cada qual exercendo um papel no julgamento: acusador ou defensor. Terminado o julgamento, o juiz dará a sua decisão que será a sentença.

Adota-se a seguinte classificação: processos criminais que terminam com sanção condenatória (Sc), os que terminam com sanção

absolutória (Sa), e os que não são terminados, ficando suspensos por razões que determinam a extinção da punibilidade. Pode-se estabelecer a primeira equação desta fase:

$$\text{Equação 1: Pr} = \text{Sc} + \text{Sa} + \text{Ex}$$

Esta equação determina a totalidade do processo criminoso, possibilitando-se o conhecimento da produtividade da justiça criminal.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é o de que todos os processos criminais sejam julgados pelos juizes criminais e terminados com uma sentença. Pode-se estabelecer a seguinte equação:

$$\text{Equação 2: Sc} + \text{Sa/Pr}$$

Esta equação determinaria o sucesso desta fase no tocante ao julgamento e sentenciamento dos crimes.

Do ponto de vista do objetivo do sistema - a repressão criminal -, pode-se estabelecer a terceira equação:

$$\text{Equação 3: Sc/Pr}$$

Esta equação determina o sucesso do aspecto repressivo do sistema, ou seja, a taxa de Pr que foram sancionados com condenação.

Síntese da fase 7

Na sétima e última fase examinada neste ensaio, discutiram-se o julgamento dos crimes. É o final do percurso iniciado. Nessa análise, com o cometimento do crime. Para atingir o objetivo maior da racionalidade do sistema, que é a punição dos criminosos, adotou-se como critério de sucesso a sentença condenatória: em oposição, a sentença absolutória ficou identificada como critério de ineficiência do sistema.

Considera-se neste estudo a sentença condenatória como o produto final do sistema de justiça criminal. Ela representa realmente o objetivo da repressão criminal. Esta decisão é imposta sempre que seja provado ser o crime responsável pelo cometimento de um crime ou uma contravenção penal, caso contrário o fato não é crime e o réu é absolvido.

No nosso estudo, a absolvição é vista como ineficiência do sistema por causa dos seguintes argumentos (art. 386, CPP):

- o fato não é crime: neste caso houve falha da polícia e do promotor e mesmo do juiz que aceitou a denúncia;
- não houve prova do fato: falha da polícia ou do promotor;
- houve prova da inexistência do fato: fracasso do promotor e da polícia; sucesso do advogado de defesa;
- réu não foi autor do crime: erro da polícia e do promotor;
- não existe prova suficiente para a condenação: falha da polícia e do promotor.

Caso os diferentes subsistemas fossem eficientes não haveria possibilidade de uma decisão absolutória.

Fase da execução penal (Ep)

Esta fase não será examinada no presente estudo. É a fase que trata do encarceramento dos réus que são sancionados com penas privativas de liberdade.

Conclusões

Neste estudo, pretendi examinar a possibilidade de se dispor de formas eficazes de controle externo do sistema de justiça criminal, ou

seja, de controle das atividades dos policiais, dos promotores e dos juizes criminais. É preciso ficar claro que as exigências colocadas pelo processo democrático de transparência e de prestação de contas à sociedade impõe a todos os serviços públicos o dever de submeter-se ao controle externo da sociedade. Entendo que para um controle adequado e eficaz seja necessário o estabelecimento dos critérios e dos indicadores do sucesso organizacional; isto é, o conhecimento de como as necessidades da sociedade estão sendo atendidas pelos serviços públicos.

Recentemente uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro sobre a atuação específica da justiça militar deixa clara a necessidade urgente deste controle. O elevado número de arquivamentos de inquéritos policiais militares estaria deixando dúvidas sobre a eficiência da atuação dos promotores da auditoria militar fluminense, levantando suspeitas sobre a possibilidade de tal atuação estar a serviço de justificações de violações dos direitos humanos cometidas pelos policiais.

Isto deixa claro que não é preciso somente controlar a atividade policial. É necessário que a sociedade controle todo o sistema de justiça criminal. Deve ficar claro que o controle da sociedade é uma exigência imposta pela democracia que deve ser imposta a todas as organizações públicas. Ao elaborar este estudo, pretendi provocar o debate demonstrando como é possível construir indicadores adequados para o controle do sistema de justiça criminal.

* Este artigo é um resumo da monografia apresentada no "Curso de Especialização em Políticas Públicas" da Escola de Políticas Públicas e de Governo, da UFRJ, ano de 1997. Publicação na Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, jul-set 1999, p. 285-287.

Notas

¹ Eugenio Raúl Zaffaroni, *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*, Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 7.

² Cláudio Don Marziale, *La sociedad norteamericana México, 1970*, p. 299. Zaffaroni explica que a expressão controle social remonta a Edward Ross, desde que este publicou a primeira edição de seu livro sobre este tema.

³ Zaffaroni, op. cit., p. 8.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ A expressão sistema de justiça criminal é usada por Stuart S. Nagel no seu livro *Modeling the criminal justice system*, Beverly Hills, 1987.

⁷ Zaffaroni, op. cit., p. 8.

⁸ Idem, p. 9 e p. 50.

⁹ Ver gráfico nº 1. Está citado em COELHO, Edmundo Campos, *A Criminalidade Urbana Violenta*, Rio, Set. 1987, (Impresol), Gráfico 17.

¹⁰ Leo G. Almeida, *Garfância de processo*, Quality-mark Editora Rio, 1993.

¹¹ Idem, pp. 30.

¹² O gráfico nº 2 foi elaborado aproveitando-se o modelo do gráfico do sistema de justiça criminal.

¹³ Leo G. Almeida, op. cit., p. 46.

¹⁴ Lolita Aniyar de Castro, *Criminologia da reação social*, Rio de Janeiro, Forense, 1983, p. 67/68.

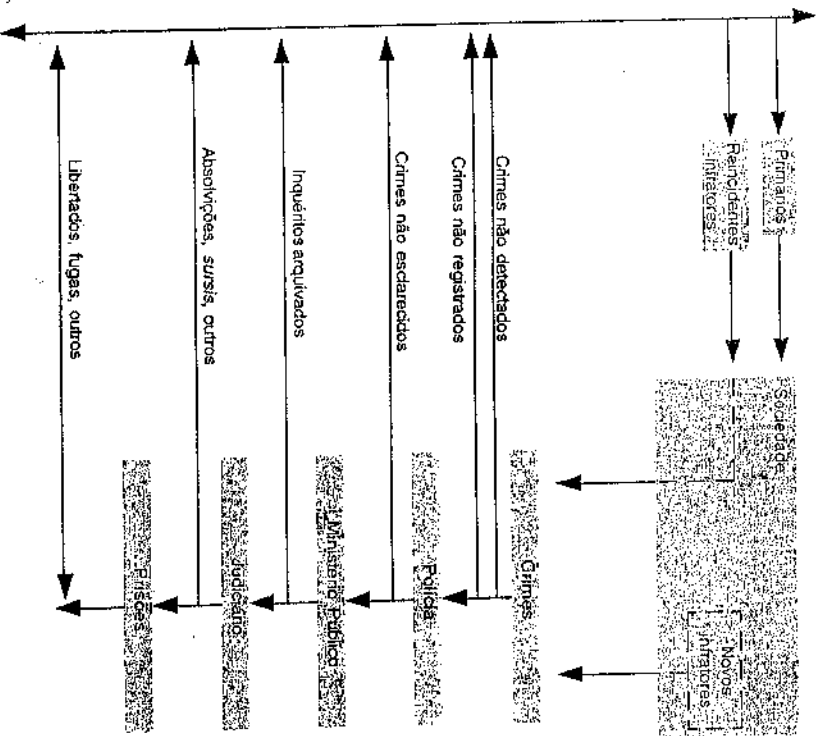
¹⁵ Manuel López Rey, *Crime: um estudo analítico*, Rio de Janeiro, Arrenova, 1973, p. 10/85.

¹⁶ Lolita Aniyar de Castro, op. cit., p. 86.

¹⁷ Antonio García Pablos de Molina, *Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992, p. 78.

¹⁸ A repetição dos atos do procedimento na instância judicial se submete ao filtro do contraditório e da ampla defesa.

Anexo - Gráfico 1
O sistema de justiça criminal



Fonte: adaptado de Blumstein, A. e R. Larson, "Models of a total criminal justice system", em M.D. Westrovic e A. Reisman (eds), *Systems Approaches and the City*, Amsterdam, 1972, p. 210.

Anexo - Gráfico 2
Das atividades do sistema de justiça criminal

