

32 Notas para uma Política de Segurança Pública no RS

Marcos Rolim



Foto: Luciola Villela

32 NOTAS PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RS

Marcos Rolim

Dez/2010

O Brasil experimenta, já há algumas décadas, um processo de crise em seu sistema de segurança pública tornado evidente por inúmeros motivos. Parte importante desta crise deriva da própria inadequação do sistema de segurança e dos efeitos induzidos por sua engenharia institucional. Dentro deste sistema, as Polícias cumprem, por evidente, um papel bastante importante, e mais importante ainda aos olhos do público. Tradicionalmente concebidas como agências vocacionadas para o “combate ao crime”, as instituições policiais brasileiras vivem um período histórico especial que mistura indefinição e esperança.

Cada vez mais, torna-se evidente a necessidade de profundas mudanças institucionais, políticas e culturais para que nossas Polícias superem os limites legados pela herança de instrumentalização política e de submissão da atividade policial à “Razão de Estado”. Muitos dos policiais brasileiros percebem, pela sua própria experiência, que o autoritarismo, o desrespeito e a violência ainda encontrados em suas corporações são fenômenos que se associam à ineficiência, à covardia e à corrupção. Também por isso desejam mudanças e estão dispostos a lutar por elas¹.

¹ A novidade significativa foi revelada recentemente pela pesquisa “O que pensam os profissionais de segurança pública, no Brasil” (RAMOS *et al*, 2009), é que os policiais brasileiros, tanto civis quanto militares, desejam - em expressiva maioria - reformas no modelo de polícia. O trabalho

O debate não se resume, evidentemente, às reformas institucionais – das Polícias e das demais agências de segurança -, mas exige uma clara definição sobre políticas públicas de segurança, além de mudanças radicais no âmbito da política criminal. Mais do que um equívoco, seria uma injustiça exigir das Polícias - como de resto do direito penal - a solução para os problemas da segurança pública no Brasil ou em qualquer outro país. As instituições policiais não são as únicas agências de controle do delito, nem as mais importantes para o desenvolvimento e execução de políticas de prevenção à violência. O direito penal, por seu turno, é apenas um entre muitos dos recursos disponíveis para o tratamento de conflitos e de responsabilização por atos disruptivos. Assim, seria importante afastar de vez a noção reducionista segundo a qual a idéia de “segurança pública” foi traduzida na tradição política brasileira e na própria cultura policial como o mesmo que “aplicação da lei penal”.

Em verdade, “policializar” a segurança pública ou circunscrever seus desafios às tarefas de “fazer cumprir a lei” (*law enforcement*) são, a um só tempo, as formas mais simples de oferecer ilusões ao público e as maneiras mais rápidas de fracassar. O Brasil não precisa renovar sua confiança na promessa dissuasória do direito penal – jamais cumprida; nem demandar dos seus governantes o reforço de remédios comprovadamente incapazes de curar ou mesmo minorar os problemas na área, como novos tipos penais, penas mais longas, execução penal agravada, mais policiais e mais presídios. Afinal, este é o caminho pelo qual temos trilhado por muitas décadas, sem que se tenha notícia de resultados significativos, para além dos “efeitos colaterais” que agravam a situação que se pretendia enfrentar².

encontrou que, nas Polícias Civas brasileiras, 41% dos agentes e 40,1% dos delegados sustentam o modelo vigente de polícia no Brasil, contra 56,4% dos delegados e 51,2% dos agentes que desejam mudança. Para as posições conservadoras frente ao modelo que temos, o estudo encontrou 40,9% dos policiais civis e 15% dos policiais militares (sem distinção de patente); mas as pretensões de reformas profundas agregam, independentemente das patentes, 51,9% dos policiais civis e 77% dos policiais militares.

² Em verdade, a imagem de “guerra contra o crime” é funcional às polícias para que aumentem seu prestígio junto ao público. Quanto mais carentes de legitimidade forem as instituições policiais, mais fortemente serão impulsionadas a associar o trabalho que realizam à idéia de “guerra contra o crime”. Por outro lado, quanto mais este mito estiver ancorado nas expectativas sociais, maiores

As instituições policiais modernas, vocacionadas à redução das taxas de criminalidade e de violência, têm a exata noção da complexidade das tarefas em segurança pública. Razão pela qual não se apresentam como entidades míticas capazes de resolver isoladamente problemas que começam muito antes delas e que se desenvolvem, muitas vezes, longe de suas possibilidades de intervenção. As Polícias mais eficientes do mundo se tornaram parceiras de muitas outras instituições, porque o trabalho em rede aumenta suas possibilidades de êxito e porque a interação com outros saberes permite ultrapassar limites. Entre outras instituições, as universidades são tratadas com especial consideração. Afinal, as melhores Polícias do mundo sabem que nenhum desafio em segurança pública será superado - sequer formulado em seus devidos termos - sem o aporte da ciência; sem a formulação criativa de hipóteses, sem o rigor da pesquisa empírica ou sem a avaliação escrupulosa de resultados. Polícias modernas, por fim, sabem que é em suas relações com o público que podem constituir seu patrimônio mais importante. Desta compreensão derivam procedimentos de cordialidade, respeito e atenção com a cidadania que promovem vínculos e laços de confiança. Uma conquista decisiva que permitirá aos policiais, nas relações cotidianas com as comunidades onde prestam serviço, receber as informações sem as quais nenhuma Polícia pode ser eficiente. Por isso, a descortesia, a agressividade e a violência policial não são apenas características indesejáveis, são manifestações claras de falta de profissionalismo e posturas que sabotam as Polícias.

Não há qualquer maldição que afaste as Polícias brasileiras dos padrões de excelência e das condutas profissionais que distinguem as Polícias das nações mais desenvolvidas. Aliás, aquilo que de melhor é realizado pelas nossas Polícias já insinua uma consciência democrática, um compromisso com o rigor científico e uma aposta no estabelecimento de laços de confiança com as comunidades. O que nos cabe é afastar os obstáculos institucionais que

serão as chances de os policiais agirem ilegalmente e com violência desmedida contra os eventuais suspeitos. Afinal, se os criminosos forem situados para além da "comunidade moral" (visão que tem sido reproduzida acriticamente no Brasil mais que em outras nações), mais facilmente o tratamento que receberem dos policiais terá sido "merecido", qualquer que seja este tratamento.

dificultam a disseminação das melhores práticas policiais, a começar pelo modelo de Polícia que herdamos.

Estas notas procuram sintetizar alguns dos desafios que me parecem centrais para a elaboração de um **Programa de Segurança Pública no RS**. Não trato aqui, por isso, de temas mais amplos que demandam mudanças no modelo de polícia – embora me refira a este tema – ou que exigem políticas macro-econômicas ou alterações na legislação criminal.

Encaminho estes apontamentos para o debate como uma contribuição ao novo Governo, na esperança de que ele consiga produzir as mudanças pelas quais lutamos há tanto tempo.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Política de Estado

1) Uma política de segurança pública deve ser concebida como um desafio de Estado. Isto significa, primeiramente, que ela deve ser formulada por sobre os limites, contingências e compromissos político-partidários que caracterizam os diferentes governos, devendo se projetar para um período de algumas décadas - muito maior, portanto, do que aqueles pressupostos pelo calendário eleitoral. Em segundo lugar, isto significa que, tanto o processo de elaboração desta política, quanto o de sua execução, devem envolver diferentes setores do governo, rompendo-se, assim, já de início com a ideia equivocada e produtora de ineficiência responsável pela “guetização” da segurança pública como tarefa de uma só Secretaria e responsabilidade exclusiva das Polícias.

Necessidade de diagnóstico, monitoramento e avaliação sistemática

2) Políticas públicas eficientes exigem diagnósticos sérios, capazes de identificar os principais desafios a partir do emprego dos modernos recursos de pesquisa científica. Esta exigência não significa que o gestor público deva permanecer inerte até a elaboração do diagnóstico. Quando tratamos de temas centrais para a vida das pessoas, é preciso, sempre, construir os instrumentos de gestão – ainda que sejam os mais básicos - ao longo do próprio processo de gestão. O importante é perceber que não se terá a política pública necessária sem a produção do competente diagnóstico. O Estado do RS nunca produziu um diagnóstico em Segurança Pública. Por decorrência, ficamos muito mais expostos às improvisações e às respostas tipicamente demagógicas em tudo contrapostas aos objetivos de uma gestão orientada por resultados. As conseqüências deste amadorismo as temos colhido ao longo dos anos em taxas crescentes de violência e insegurança e na prolongada crise dos serviços prestados na área, efeitos que contrastam com os bons resultados obtidos em outros estados, como, por exemplo, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco.

3) Diagnósticos precisos em segurança pública exigem a realização periódica de Pesquisas de Vitimização³ (*Victimization Surveys*), além de outros estudos técnicos.⁴ Com a realização continuada das Pesquisas de Vitimização (preferencialmente uma a cada ano) é possível medir concretamente a evolução das tendências criminais, coisa que o mero acompanhamento dos dados derivados dos registros policiais não permite por conta do fenômeno sempre muito relevante da subnotificação, ou “cifra obscura” (*dark rate*). A subnotificação esconde problemas da maior gravidade como, por exemplo, a violência doméstica que vitima crianças e mulheres, além de muitos outros delitos que, em regra, não

³ No Brasil, temos poucas pesquisas do tipo, a maior parte delas nos estados do Rio, São Paulo e Minas. No RS, temos só 4 destes estudos (Alvorada, Porto Alegre, Esteio e Canoas). Até hoje não temos uma só Pesquisa de Vitimização de âmbito estadual e, apesar dos esforços da SENASP, a primeira pesquisa nacional em andamento debate-se com extraordinários problemas de execução.

⁴ Destacadamente os “Estudos de Auto-Relato” (*Self-Report Studies*) e os “Estudos de Perfil de Homicídios” (*Homicide Studies*).

são comunicados. Muitas vezes, as vítimas simplesmente deixam de registrar a ocorrência porque não confiam na Polícia e não desejam perder tempo com isso. Em outras oportunidades, as vítimas temem eventuais represálias e sentem-se inseguras para efetuar a queixa. Mas há também situações muito comuns onde as vítimas conhecem os agressores e não desejam o envolvimento da Polícia, seja porque entendem que podem resolver melhor o problema sozinhas, seja porque não desejam a punição do agressor com quem mantém algum vínculo. Por fim, há situações onde o registro policial deixa de ser feito porque as vítimas sequer possuem as informações necessárias a respeito dos recursos existentes para a garantia dos seus direitos ou porque não podem se deslocar até uma Delegacia. A estes motivos devemos acrescentar a realidade dos chamados “crimes sem vítima”, como o tráfico de drogas e o jogo ilegal, e os crimes que afetam comunidades inteiras, a médio e longo prazo, mas que não atingem, individualmente, esta ou aquela pessoa e que, portanto, também não ensejam queixas policiais. Entre estes últimos, temos, por exemplo, os crimes ambientais, os delitos de sonegação de impostos, de corrupção, entre outros, não casualmente crimes praticados mais comumente pelas elites econômicas.

4) Políticas públicas eficientes necessitam de monitoramento constante e de avaliações sistemáticas; estas realizadas por institutos independentes. Não é possível que o Estado siga implementando projetos que nunca são avaliados seriamente. O resultado desta desídia é um desperdício enorme de recursos públicos, o que é especialmente comum na área da segurança pública, por conta da ideologização dos temas e do predomínio de concepções primárias de gestão⁵. Entretanto, para que estes procedimentos sejam viáveis, é imprescindível que a base de dados disponível seja da melhor qualidade. Especial atenção, por isso, deve ser oferecida à estruturação de um serviço modelar de estatística e georeferenciamento, a partir de contratação de empresa

⁵ Os exemplos são inúmeros. Observe-se, a título de ilustração, o absurdo de termos um programa de prevenção ao consumo de drogas – o PROERD – disseminado em todo o país já há muitos anos (início em 1992 no RJ e em 1998 no RS) – o que significa expressivos custos de oportunidade – que jamais recebeu uma avaliação séria por instituição independente. O programa foi importado dos EUA (do *Drug Abuse Resistance Education*- D.A.R.E) onde as avaliações têm demonstrado que as palestras em escola não apenas são ineficientes como, em alguns casos,

especializada e/ou instituto de padrão internacional⁶. No Brasil, o setor que mais avançou nesta área e que poderia oferecer os serviços de maior qualidade é o Centro de Estudos da Criminalidade e da Segurança Pública (CRISP), da UFMG. O CRISP também pode formar e/ou especializar gestores e policiais no manuseio dos *softwares* mais modernos de georeferenciamento e na gestão de informações.

Foco na redução das taxas de homicídio

5) Na ausência destes estudos preliminares devemos tomar a taxa de homicídios⁷ como o único dado confiável para se estimar dinâmicas violentas. Isto porque as taxas de subnotificação para este crime são desprezíveis (o número de cadáveres não encontrados não produz novidades estatísticas). No mais, os homicídios no Brasil são registrados por duas dinâmicas diferenciadas: inquéritos policiais e atestados de óbito, o que diminui a margem para erros ou para a manipulação de dados⁸. A partir desta decisão, o Governo do Estado deve focar seus esforços preventivos no objetivo de reduzir significativamente a taxa de homicídios, concentrando seus maiores esforços nas regiões conflagradas, nomeadamente em “bolsões de violência” na Capital e na região metropolitana. Por desinformação, ainda há quem imagine que os crimes dolosos com resultado morte ocorrem segundo dinâmicas conflitivas que escapam à capacidade de intervenção das Polícias ou, mais amplamente, do Estado. Trata-se de posição não apenas equivocada e desprovida de qualquer base científica⁹, mas

tendem a agravar o problema do consumo de drogas (ver, entre outros: Sherman *et al*; 1997). O que ocorre no Brasil? Ninguém sabe.

⁶ A Brigada Militar montou, recentemente, um razoável programa de georeferenciamento, feito exclusivamente com o trabalho de alguns poucos policiais. Este serviço – do qual a instituição ainda não se aproveitou efetivamente - deve ter continuidade para que seja aperfeiçoado e não desconsiderado.

⁷ Lembrando que empregamos a expressão “homicídio” aqui de acordo com a criminologia contemporânea, ou seja: para designar todos os crimes dolosos com resultado morte, o que agrega também latrocínios e lesões corporais seguidas de morte.

⁸ Embora ela siga existindo como o demonstram as inúmeras mortes registradas no Rio de Janeiro sob a denominação “autos de resistência”.

⁹ No mais, desinformadas quanto às experiências exitosas em curso no Brasil como a impressionante redução dos homicídios no estado de São Paulo na última década, ou como os

profundamente perigosa pelas conseqüências que acarreta. Também por opiniões deste tipo temos assistido a uma tendência de crescimento nas taxas de homicídio no RS, o que pode ser observado no quadro abaixo¹⁰:

Rio Grande do Sul –	2004	2005	2006	2007	2008
Homicídios dolosos -	1.808	1.783	1.862	2.055	2.276
Taxas p/100 mil -	17,0	16,4	17,0	18,5	21,0

Fonte: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 2010

O que ocorre é que sucessivos governos em nosso estado nunca definiram o objetivo central da redução das taxas de homicídios, se abstendo de desenvolver políticas públicas específicas e eficazes que teriam evitado muitas mortes. É preciso, finalmente, que as Polícias gaúchas façam parte de um esforço concentrado e consistente – de natureza interdisciplinar e transversal entre várias Secretarias de Estado – com foco no objetivo de reduzir o número de crimes dolosos com resultado morte no RS. Além de uma presença maior da Brigada Militar em áreas tradicionalmente abandonadas pelo Estado e contaminadas por dinâmicas especialmente graves de violência, caberá investir recursos que promovam **a)** políticas sociais focadas no enfrentamento dos fatores de risco e nos agenciamentos para o crime e a violência; **b)** a inteligência e a capacidade de investigação da Polícia Civil e **c)** que melhorem substancialmente as condições necessárias à produção da prova técnica pelos profissionais no Instituto Geral de Perícias (IGP). Com estas duas últimas providências, assinala-se, estaremos oferecendo a mais importante contribuição ao combate à impunidade, problema grave no Brasil e que – ao contrário do que imagina o senso comum – não se vincula à legislação penal, mas à qualidade da prova.

efeitos preventivos do Programa “Fica Vivo” em Belo Horizonte e, mais recentemente, a redução expressiva dos crimes dolosos com resultado morte nas áreas servidas pelas UPPs no Rio.

¹⁰ Os dados da SSP/RS sobre homicídios nesta série temporal são inferiores a estes, aparecem desagregados dos latrocínios e não computam casos de lesões corporais seguidas de morte, entre outras inconsistências.

6) Política de segurança fundada no enfrentamento dos fatores de risco

Na moderna criminologia se trabalha cada vez mais com o “paradigma dos fatores de risco” (FARRINGTON, 2000). A ideia básica é identificar os fatores-chave que aumentam as chances para a prática de infrações e desenhar as iniciativas de prevenção adequadas e específicas. Como na Medicina, isto pressupõe diagnósticos concretos, o que significa que não há receitas genéricas. Sabemos que o impacto dos fatores de risco varia muito de acordo com o estágio de desenvolvimento dos indivíduos e que exposição a múltiplos fatores de risco geram efeitos cumulativos. Assim, por exemplo, negligência, abuso sexual e maus tratos sobre crianças são fortes fatores de risco para o crime e a violência na idade adulta. O que não significa qualquer determinação, mas apenas uma relação probabilística. O RS possui altíssimos indicadores para negligência, abusos sexuais e maus-tratos sobre crianças, o que indica a necessidade de delinear iniciativas de prevenção efetivas. Uma das coisas a fazer é formar professores para o diagnóstico precoce destes casos em sala de aula. Os professores capacitados seriam multiplicadores em suas escolas. No caso de suspeição de negligência, abuso ou maus-tratos, a criança seria imediatamente referenciada nos serviços de saúde, que providenciariam na visita domiciliar. Um programa do tipo poderia alcançar quase todas as crianças do RS e reduzir pela metade o envolvimento com o crime e a violência em 15 anos¹¹. Há muitos fatores de risco para o crime e a violência de natureza individual – como a impulsividade, por exemplo –, assim como fatores de risco que operam nas famílias, nas escolas e nas comunidades. Os gestores devem estimular o conhecimento destes fatores e pensar quais as respostas a serem oferecidas pelo Programa de Segurança.¹²

¹¹ Há muitas referências a respeito, mas a mais conhecida – de onde retiro a projeção no tempo – é a experiência de Elmira, NY, nos EUA (Olds, D.L.; Henderson, C.R.; Chamberlin, R. e Tatelbaum, R. (1986), “*Preventing Child Abuse and Neglect: A Randomized Trial of Nurse Home Visitation*”, *Pediatrics*, 78: 65-78. *Apud* Farrington (2002:683).

¹² Uma introdução ao tema pode ser encontrada em Prevenção e Fatores de Risco: o que pode nos dizer a moderna criminologia in: Rolim (2006)

7) Política de segurança fundada na redução dos agenciamentos para o crime e a violência

Se os fatores de risco são as circunstâncias pretéritas que aumentam as chances de envolvimento futuro com o crime e a violência, os “agenciamentos” são as circunstâncias imediatas que tornam o crime e a violência possíveis. Como se sabe, muitos crimes – especialmente aqueles de natureza patrimonial – só ocorrem diante de determinada situação percebida como favorável pelo potencial infrator. Desconstituir estas situações é um dos caminhos mais rápidos para reduzir as taxas criminais. A principal estratégia nesta área é conhecida como “prevenção situacional”. Há inúmeras e conhecidas experiências vitoriosas de prevenção situacional, algumas, inclusive, no Brasil. Nos limites deste texto, importa apenas destacar a necessidade de um cuidado especial com dois agenciamentos muito operantes no RS: o abuso no consumo de bebidas alcoólicas e a considerável disponibilidade de armas de fogo. Uma política de segurança séria deve tratar destes e outros agenciamentos a partir de iniciativas específicas. Um bom começo seria retomar com força a fiscalização sobre a embriaguês ao volante, reabrir o debate sobre a restrição dos horários de venda de bebidas alcoólicas e introduzir programa de premiação em dinheiro aos policiais para cada arma apreendida¹³.

Criar as Áreas Integradas de Segurança

8) É decisivo para a definição de responsabilidades e metas e para que exista uma racionalidade estruturante nas ações em segurança pública que os serviços de policiamento ostensivo e judiciário sejam oferecidos concomitantemente nos mesmos distritos geográficos. Assim, é preciso reformatar e unificar os distritos policiais, a começar pela Capital e região metropolitana. Em cada um destes

¹³ A referência mais interessante sobre esta iniciativa vem sendo o programa em vigor no Paraná. Caso o programa se destine também aos cidadãos que entregarem armas de fogo, deve-se apenas ter o cuidado para circunscrever esta possibilidade a um período curto de tempo, de forma a não criar o efeito indesejado da descriminalização – na prática – do porte ilegal.

distritos um Oficial da Polícia Militar e um Delegado de Polícia serão os responsáveis pelas ações na área¹⁴. As Áreas Integradas de Segurança (AIS), subordinadas ao Gabinete de Gestão Integrada (GGI), devem se reunir mensalmente para debater as dinâmicas criminais e violentas da região e para a definição de metas de curto, médio e longo prazo. Participam das reuniões, além dos dirigentes da área, os policiais com maior conhecimento sobre as dinâmicas criminais e violentas da região – independente de patente ou cargo – e representantes das instituições parceiras da sociedade civil e das instituições afetas ao tema da segurança pública, respeitadas as particularidades regionais. As reuniões de área, direcionadas para o objetivo de posições consensuais, serão acompanhadas pelo GGI e pela Secretaria de Segurança Pública (SSP) e seus resultados monitorados mensalmente. Uma tendência insatisfatória persistente quanto aos resultados implicará na substituição dos responsáveis pela área.

Efetuar a transição de toda a polícia para o modelo comunitário

9) É necessário iniciar uma transição para o modelo de policiamento comunitário no RS, para além dos rótulos e do uso meramente retórico da expressão. Para que isso seja possível, precisaremos de um programa especial de formação sobre este modelo, além de redefinir os critérios de ingresso nas corporações policiais. O policial comunitário tem, necessariamente, uma margem maior de discricionariedade em suas ações (o que pressupõe relações hierárquicas de outro tipo, com maior autonomia para a “ponta”), devendo, por isso mesmo, ser mais capacitado. Alguns países têm valorizado especialmente a capacidade de liderança e as habilidades de interação social dos que pretendem ingressar nas Polícias. A Suécia, por exemplo, exige - como condição preliminar para a seleção - que os pretendentes comprovem já terem exercido funções relevantes de natureza comunitária. Na maioria dos estados brasileiros, os critérios

¹⁴ A experiência de Belo Horizonte, neste particular, é bastante significativa.

predominantes de recrutamento e, particularmente, o “currículo oculto”¹⁵ manipulado por gestores reacionários, têm excluído sistematicamente todos os pretendentes que revelem experiência sindical, política ou comunitária. Todo e qualquer sinal de consciência crítica, independência e capacidade de reivindicação têm sido tomados como um risco pelos recrutadores que se valem, entre outros recursos, dos exames ditos “psicotécnicos” e das entrevistas para excluir o que lhes parece constituir um perfil “incômodo”. Além de valorizar a experiência associativa, a sensibilidade social e as habilidades de interação, os novos critérios de recrutamento devem introduzir avaliações técnicas competentes para a medição do estágio de moralidade dos pretendentes¹⁶. Policiais devem ter um senso moral superior a média da população. Primeiramente, porque terão ao seu encargo a possibilidade de decidir sobre a vida e a liberdade. Em segundo lugar, porque a natureza de suas funções os coloca em contato com infinitas possibilidades de desvios de conduta.

10) Não há policiamento comunitário sem a desvinculação dos policiais do sistema de atendimento de emergências e sem a fixação destes profissionais em áreas determinadas para a prestação regular de jornadas diárias de trabalho. É muito importante que estes policiais efetuem o patrulhamento em duplas, a pé ou a cavalo, para que possam se relacionar com os residentes, conhecê-los e se tornarem conhecidos. É aconselhável que estes policiais forneçam o número do seu celular para que os moradores possam acioná-los sempre que necessário¹⁷. Importante lembrar que o modelo de policiamento comunitário exige que cada comunidade selecione as suas prioridades de policiamento.

¹⁵ O conceito não diz respeito apenas ao tipo de instrução marcada por conteúdos e concepções pedagógicas não anunciadas, mas abarca, também, os valores reproduzidos culturalmente dentro da instituição pelos próprios policiais.

¹⁶ A metodologia introduzida por Lawrence Kohlberg permite esta medição com o emprego de dilemas morais e análise das justificativas oferecidas para suas soluções.

¹⁷ A base ou unidade de policiamento comunitário deverá dispor, na retaguarda, de uma viatura para prestação de serviços na região e apenas na região.

Assumir posição clara sobre reforma do modelo de Polícia

11) O Governo do Estado deve ter posição definida a respeito da mudança no atual modelo de Polícia, fonte de inúmeras distorções e limites; até para que tenha protagonismo no movimento nacional pela reforma na segurança pública. Esta posição deve assumir a necessidade das instituições policiais terem, finalmente, o “ciclo completo de policiamento”, como qualquer Polícia no mundo (o que significa efetuar todas as funções necessárias ao policiamento, do patrulhamento ostensivo à investigação), colocando um fim ao tensionamento e às hostilidades entre as corporações que são estimuladas sistemicamente pelo modelo esquizóide atual. Para que as Polícias estaduais possam agir de forma complementar, o ideal seria atribuir a cada uma delas a responsabilidade por tipos penais diferentes, reservando às Polícias Militares alguns dos crimes mais freqüentes, como os delitos patrimoniais e as lesões corporais e definindo para as Polícias Civis a responsabilidade do tratamento dos crimes dolosos com resultado morte, tráfico de drogas e crimes do “colarinho branco”, entre outros. Além disso, seria decisivo que o novo modelo de Polícia assegurasse em cada instituição policial uma única carreira (vale dizer: uma única porta de entrada para cada Polícia), o que equivale a assegurar aos policiais brasileiros o direito a um futuro em suas corporações. Com a carreira única, toda seleção para as Polícias seria feita para os postos iniciais de patrulhamento, a partir do quê - por antiguidade e merecimento - se poderia alcançar a uma progressão contínua até, no limite, alcançar a chefia/comando de Polícia. Assim, como ocorre em todo o mundo, todos os chefes/comandantes de Polícia teriam sido, um dia, patrulheiros. Modificações deste porte, por óbvio, dependem de reforma constitucional, vez que o modelo de Polícia no Brasil foi inserido na C.F. (art.144). Mas as eventuais modificações estruturais que podem ser implementadas no âmbito da gestão estadual devem ser coerentes com o modelo de Polícia que se pretenda alcançar.

Qualificar os policiais

12) Orientado pela busca de um modelo alternativo de policiamento, o Governo deve dar especial atenção à qualificação dos novos policiais. A proposta é a de que possamos evoluir para a exigência universal de curso superior para o ingresso nas corporações, buscando assegurar, desde logo, com as universidades do RS, o oferecimento de cursos de graduação em segurança pública. A inexistência destes cursos no Brasil atesta a desimportância conferida ao tema. Neste particular, o Governo do Estado poderia assumir a vanguarda dos esforços pela qualificação dos serviços na área, estimulando seus policiais com bolsas para a formação superior e para a pós-graduação. Atualmente, nossas Polícias não incentivam a formação acadêmica. Nos cursos de especialização que integram a RENAESP no RS, os alunos policiais não são liberados das escalas de trabalho sequer no horário de suas aulas. O bacharelado em segurança pública, por seu turno, daria a condição de, pela primeira vez no Brasil, o Estado passar a recrutar pessoas com formação específica na área¹⁸.

Elaborar Manual de Procedimentos Policiais

13) A Secretaria de Segurança Pública deve encomendar os serviços de consultoria necessários para a elaboração de um "Manual de Procedimentos Policiais". Este documento - inexistente no Brasil - integraria o centro da formação oferecida pelas academias de Polícia trazendo, também, comentários e

¹⁸ Nas demais funções públicas o Estado pode recrutar - através dos processos seletivos - profissionais de nível superior que precisarão, no máximo, de um período de formação específica. Na área da segurança pública, a regra é oposta. Grande parte dos nossos policiais e demais agentes de segurança não possuem formação superior e a concepção ainda hegemônica é a de que determinadas funções policiais não exigiriam tal qualificação. A ideia remete, necessariamente, para uma concepção distorcida do mandato policial, um dos mais complexos e difíceis do mundo contemporâneo. Assinale-se que policiais sem formação superior não são apenas a grande maioria entre os praças das Polícias Militares. Segundo o "Perfil das Organizações de Segurança Pública" produzido pela SENASP em 2006, a formação de nível médio segue sendo, em regra, definida como a escolaridade mínima nas Polícias Civis para as funções de investigador, agente, papiloscopista e escrivão, ainda que parte destes profissionais já possua curso superior. Mesmo no caso dos Delegados de Polícia, função para a qual é exigida a titulação em Direito, não estamos diante de qualificação acadêmica que possa ser considerada suficiente, vez que o perfil da autoridade policial não se confunde com a formação jurídica.

indicações a respeito das leis vigentes que regulam a atividade policial. Além desta função, o Manual seria amplamente divulgado de forma a permitir que a cidadania saiba, exatamente, o que se espera que um policial faça em cada situação concreta. Com este tipo de informação, todos poderão colaborar mais com os policiais e também fiscalizar melhor seu trabalho.

Criar Corregedoria independente para as Polícias e a Susepe

14) O Governo do Estado deve realizar estudo para a elaboração de projeto de lei, propondo a criação de uma Corregedoria Independente para os serviços policiais e penitenciários, com cargos a serem preenchidos por concurso público. Trata-se de medida imprescindível para a efetiva correção nestas áreas; uma tarefa que não pode ser desempenhada a contento enquanto os corregedores forem integrantes dos mesmos quadros funcionais nas Polícias ou na Susepe e souberem que, em um futuro próximo, poderão ser subordinados daqueles que hoje devem investigar.

Estruturar as carreiras policiais

15) Seria muito importante abrir uma ampla discussão com as Polícias estaduais para a construção de planos de carreira que assegurem maiores possibilidades de progressão funcional e melhores remunerações por antiguidade e merecimento. Uma proposta do tipo, se vitoriosa, poderia contornar a evasão de policiais; um problema antigo nas Polícias – especialmente na Brigada Militar, mas que tem alcançado proporções muito preocupantes nos últimos anos. Por conta dos baixos salários, as Polícias nunca completam seus efetivos. O Estado investe somas consideráveis na formação de milhares de policiais que, após curtos períodos nas corporações, migram para oportunidades de emprego mais vantajosas. Mais recentemente, as Polícias começaram a perder Oficiais e Delegados por conta do mesmo problema. A segurança oferecida por um bom

plano de carreira diminuiria sensivelmente este problema. Igualmente decisiva é a segurança contra a partidarização das promoções e/ou benefícios funcionais. Um governo sério deve blindar as Polícias contra este tipo de intervenção não-republicana, infelizmente ainda muito comum. Nada disso, é claro, contorna a necessidade de assegurar melhores salários aos policiais, destacadamente aos que recebem menos. Uma alternativa interessante para uma resposta rápida é a concessão de bolsas de formação pelo Estado, na linha do programa desenvolvido pela SENASP, mas com o cuidado de oferecer material didático padronizado para os cursos e de avaliar em profundidade o desempenho dos alunos.

Superar o “bico”

16) O tema das bolsas de estudo e da construção de planos de carreira permitirá abordar a distorção do segundo emprego (“bico”). Tradicionalmente, sucessivos governos têm se omitido de enfrentar este problema. Na verdade, a disseminação do “bico” foi o preço a pagar pela omissão do Estado em assegurar salários dignos aos seus policiais. Sabedores disto, os gestores fingem que o problema não é grave enquanto seguem adiando sua solução. Esta conduta, entretanto, encerra riscos insuportáveis para a segurança pública. Primeiramente, o “bico” é um perigo para os próprios policiais. Como eles trabalham, quase sempre, em um segundo emprego na área da segurança privada, terminam se expondo muito mais exatamente quanto estão “de folga”. Nestes momentos, são muito mais facilmente alvejados por criminosos o que explica o aparente paradoxo de um número muito maior de policiais mortos “na folga” que em serviço no Brasil. Em segundo lugar, o “bico” deprecia a segurança pública e coloca os policiais, objetivamente, em uma posição de conflito de interesses. Afinal, quanto pior for a segurança pública, maiores serão as oportunidades de trabalho na segurança privada. Assim, se os policiais ganham mais prestando serviços privados a lojistas em uma região central da cidade, por exemplo, por que razões deveriam se comprometer com o desenvolvimento e a execução de um projeto de segurança pública que assegure aos lojistas daquela região a necessária proteção contra

furtos e roubos? O conflito de interesses alcança seu paroxismo quando alguns destes policiais estruturam empresas de segurança, administrando-as com o uso de “laranjas”. A realidade disseminada do “bico”, por outro lado, começa a redefinir o cotidiano policial, estruturando jornadas de trabalho irreais e completamente disfuncionais como os famosos turnos de 24/72h. Não há uma só instituição pública ou privada no mundo que funcione em turnos de 24 horas por 72h de folga. Entretanto, tais jornadas têm sido comuns em muitos departamentos policiais no Brasil e no sistema penitenciário, inclusive no RS.

Implantar o projeto “Delegacia Legal”

17) Nossas delegacias de Polícia são, quase sempre, espaços lúgubres sem as mínimas condições de trabalho e recepção ao público. Em alguns casos, estão instaladas em prédios antigos e degradados, com problemas variados de infraestrutura. Como regra, as vítimas não possuem um espaço adequado para serem atendidas e faltam recursos básicos como salas espelhadas para reconhecimento, ou salas de reunião e planejamento policial. Um programa de segurança pública no RS deve construir um Plano Diretor para a construção de novas Delegacias de Polícia referenciado no mais importante projeto do gênero no Brasil, a “Delegacia Legal”, concebido por Luiz Eduardo Soares no RJ (SOARES, 2000). Pelo projeto, os novos prédios oferecem as melhores condições de acesso e trabalho, com projetos arquitetônicos que impedem a construção de “calabouços” ou celas isoladas de qualquer monitoramento. Melhor instalados, em espaços modernos, confortáveis, iluminados e arejados e transparentes, o trabalho policial será também valorizado. As Delegacias Legais contarão com modernos recursos de informática que se comunicarão entre si e com os demais bancos de dados em segurança pública, segundo um plano central de fluxo e gerência de informações. Todo o setor de atendimento ao público passa a ser efetivado por estagiários universitários, especialmente capacitados para a tarefa, o que libera os policiais civis para as tarefas de investigação e análise de dados.

Reformar o sistema prisional do RS

18) O Estado vive uma crise sem precedentes em seu sistema penitenciário. A falta de uma política criminal orientada pelo direito penal mínimo no Brasil, a ausência de investimentos na área em sucessivos governos¹⁹, a disseminação da violência e da corrupção no sistema e a precariedade do controle sobre a execução das penas, tornou a realidade penitenciária do RS um dos desafios mais graves e urgentes para o novo governo. Por óbvio, os termos desta crise – tais como ela nos foi legada - exigirão a construção de novos estabelecimentos prisionais. Não há divergências quanto a este ponto. Devemos ter em mente, entretanto, que **a)** a ampliação de vagas constitui sempre uma medida tópica, capaz de distensionar – mais ou menos – a realidade da superlotação prisional, mas incapaz de construir uma resposta sustentável para este problema e **b)** que a construção de novas prisões é sempre a decorrência de uma visão mais ampla a respeito do tipo de execução penal que desejamos construir. Esta definição é dependente de um Programa de Segurança Pública. Não se trata, então, como pressupõe o senso comum de apenas “construir cadeias”.

Não descartar as PPPs

19) As Parcerias Público Privadas para a construção de novas prisões não devem ser descartadas e podem oferecer oportunidades relevantes para o Estado. A decisão sobre este tema deve se dar com base em propostas concretas – o que inclui custos e qualidade dos serviços para uma boa execução penal - e não em princípios ideológicos. As PPPs devem ser vistas tão-somente como um recurso de gestão que deverá ter a preferência do governo se e apenas se o modelo proposto se justificar como o melhor caminho para resguardar o interesse público. Neste particular, a experiência internacional evidencia que não há qualquer receita e que as PPPs podem ser um desastre como na experiência

¹⁹ A experiência recente, com o Governo Yeda, foi uma das mais terríveis para o sistema prisional. Para que se tenha uma ideia, no ano de 2008, o governo gastou 231 milhões no sistema e, em 2009, 126 milhões. Uma diminuição de 45% nos gastos em apenas um ano (!)

norte-americana ou um sucesso como em alguns projetos britânicos. Independentemente desta possibilidade, o Estado deve examinar de forma criteriosa a possibilidade de terceirizar alguns dos serviços prisionais, como o fornecimento da alimentação e, em alguns casos, o próprio serviço de guarda interna. Para que providências do tipo possam produzir bons resultados será necessário construir projetos-piloto com fortes mecanismos de regulação.

Estabelecer novo modelo arquitetônico para as prisões

20) O modelo arquitetônico de uma prisão é a primeira definição que irá impactar a execução penal. No Brasil, o modelo que temos é a da construção de “caixotes de concreto” como pavilhões em que celas são alinhadas por galerias retangulares. Este modelo deve ser abandonado. Ele não é apenas ruim. É caro, ineficiente, perigoso e extremamente funcional à violência. Primeiramente, é preciso lembrar que a pena privativa de liberdade não pressupõe que os condenados permaneçam dentro de celas. A LEP menciona a necessidade de se observar a “*proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação*” (art. 41, inc. V). Logo, a concepção arquitetônica de um estabelecimento prisional deve permitir que os presos usufruam em tempo proporcional do trabalho, do descanso e da recreação. Deveríamos ainda acrescentar o tempo necessário ao estudo como uma exigência básica para a execução penal e lembrar que os detentos recebem visitas, precisam de atendimento médico, se entrevistam com seus defensores e, eventualmente, são conduzidos para audiências por requisição judicial. Ora, apenas estas situações já pressupõem um conjunto diário de deslocamentos dos condenados para espaços distintos dentro de um presídio, necessidade que deve ser viabilizada por um projeto que torne esta movimentação segura e ágil. A superlotação prisional fez com que na grande maioria dos presídios brasileiros, os presos estejam isolados em galerias, não em celas. Lidamos, assim, com encarceramentos coletivos – vedados por lei – que viabilizam uma série de

constrangimentos e de violações sobre os presos, sejam aquelas produzidas pelo Estado, sejam aquelas produzidas nas próprias relações entre os internos. Mas se os projetos arquitetônicos não contassem com galerias, não teríamos chegado à situação atual. Em vários lugares do mundo, novas arquiteturas têm sido testadas, com vantagens importantes. Em diferentes países temos prisões construídas com o modelo “meia-lua”, com celas superpostas em andares com todos os corredores voltados para o setor central de vigilância, o que permite um controle mais efetivo sobre a execução penal²⁰. Ao contrário do “Panopticon”, entretanto, este modelo não será dirigido pelo objetivo da vigilância, nem contará com uma torre central (as celas não estarão expostas ao olhar invasivo de quem quer que seja). A ideia é a de garantir a segurança dos internos e a facilidade do deslocamento dos presos para atividades diversas. Detalhes do projeto arquitetônico podem fazer toda a diferença como, por exemplo, o controle eletrônico sobre todas as portas (o que permite a rápida evacuação em caso de incêndio), a existência de corredores com telas que permitam o deslocamento sem contato com os guardas, espaço reservado para as visitas – incluindo a visita íntima - e a existência de “salas de transição”, para a troca de roupas antes e depois do contato com as visitas²¹. No mais, os novos projetos devem oferecer aos ambientes de trabalho e estudo uma grande importância, o que pressupõe, também, mudanças importantes de concepção sobre a instituição. De modo geral, presídios não precisam ser construídos em concreto; especialmente quando nos referimos aos estabelecimentos destinados à grande maioria dos presos. Há outras providências em segurança mais efetivas e baratas a serem implementadas em presídios de segurança média e baixa. Mas o que, de fato, pode fazer de um estabelecimento prisional um espaço seguro é o conceito de

²⁰ O fato de Foucault (2009) ter tomado o modelo do “Panopticon” concebido por Jeremy Bentham em 1765 como uma metáfora para sua crítica à “sociedade disciplinar” criou uma resistência à ideia de vigilância que, possivelmente, impediu que o modelo “meia-lua” se tornasse mais comum. Ainda assim, prisões importantes nos EUA, no Canadá, na Espanha, Austrália, Inglaterra, México, Nova Zelândia, Polônia, Hungria, Holanda, África do Sul, Cuba entre outros países, foram inspiradas no modelo de Bentham.

²¹ Nestas salas, o preso entra por uma porta e, sob observação de um agente de segurança em uma sala contígua separada por janela de vidro, se despe e recebe a roupa para o contato com a visita. No retorno, a operação é repetida em sentido inverso. Este procedimento permite o controle sobre o preso, sem qualquer contato físico (portanto, sem o risco de abusos) ao invés da submissão das visitas à rotina humilhante e ilegal das revistas íntimas.

execução penal nele vigente. Se o estabelecimento for orientado pelo respeito e pelos desafios da integração social, seguindo-se o princípio “contenção interna mínima, contenção externa máxima”, os presos serão os primeiros a responder positivamente²².

Definir marco legal para a reforma prisional

21) O RS necessita de um marco legal para a reforma do sistema prisional. Ao contrário do que comumente se imagina, os estados podem legislar sobre presídios, desde que respeitados os comandos constitucionais e as definições da LEP; desafio que não se confunde com matéria penal que só pode ser definida por legislação federal. Assim, matérias como a proibição das revistas íntimas, a regulação das visitas, a definição das faltas médias e leves, a definição de medidas de segurança prisional, o uso de detectores de metal, a proibição do porte e armazenamento de armas de fogo dentro das unidades prisionais, o estabelecimento do instituto da representação prisional, entre muitas outras reformas podem e devem ser objeto de lei estadual.

Resposta aos municípios que colaboram e aos que não colaboram

22) O governo do Estado não deve ser complacente com as posições retrógradas e oportunistas dos prefeitos e comunidades que se recusam a receber presídios em seus municípios. É correto assegurar aos municípios que receberão os novos estabelecimentos prisionais uma série de outros investimentos sociais, mas é também correto excluir os municípios que se negarem a colaborar com a construção dos novos estabelecimentos dos investimentos previstos por determinados programas governamentais. Aliás, o Estado deve exercer as possibilidades virtuosas da indução de políticas públicas pelos municípios

²² Para a elaboração de novos projetos prisionais, seria interessante levar em conta algumas experiências promissoras que têm sido implementadas em outros estados como, por exemplo, o “Projeto Respeito” em Goiás. O “Projeto Povoador” que apresentei ao Ministério da Justiça é outra possibilidade a ser considerada como um piloto.

estabelecendo, por exemplo, critérios de elegibilidade para o acesso aos investimentos de vários dos seus programas. Trata-se de uma providência elementar de gestão quando se trabalha com foco em resultados e não na montagem de dinâmicas de clientela político-eleitoral.

Implantar Programa de Apoio ao Egresso

23) O aprisionamento em massa praticado no Brasil tem alavancado as taxas de criminalidade e violência. As dinâmicas sociais que explicam o fenômeno são complexas, mas estão centradas em dois processos: a precipitação dos vínculos criminais agenciados pelo cárcere (algo como uma socialização no crime) e o estigma social sobre o egresso do sistema prisional, funcionando como uma condenação perpétua. Ora, se os egressos procuram alternativas legais de sobrevivência - como ocorre em milhares de vezes - e todas as portas se fecham, parece lógico que ele seja como que “empurrado” para alternativas ilegais. Tudo se passa como uma profecia que se auto-cumpra. Não damos chance aos egressos, sequer possibilitamos oportunidades àqueles que portam suas cartas de reabilitação, porque, pensamos, são “bandidos”. E porque os tratamos assim, asseguramos que a sentença se cumpra e que muitos entre eles retomem, de fato, uma carreira criminal. O mercado não é capaz de resolver este tipo de problema. Por isso mesmo o processo de agenciamento de novas dinâmicas criminais por conta da experiência de prisão segue operante em qualquer circunstância macro-econômica. Sabemos que uma parcela expressiva dos crimes de rua (furtos e roubos, especialmente) é cometida por ex-prisioneiros. A pergunta, então, é: por que não investir no apoio aos egressos como iniciativa eficaz de redução das taxas criminais? A sugestão - de prevenção terciária - é a de que o Governo Estadual desenvolva um amplo e ousado programa de apoio aos egressos, garantindo-lhes por um período razoável de tempo um salário mínimo mensal, desde que o beneficiário se vincule a um dos curso de formação profissional que serão oferecidos pelo programa. O

programa, para ser eficaz, deverá, além de promover capacitação que habilite o egresso à inserção no mercado de trabalho, prever incentivos fiscais às empresas que os empregarem²³.

Monitoramento eletrônico apenas como alternativa ao cárcere

24) No mundo inteiro, o uso de monitoramento eletrônico sobre condenados tem sido um dos recursos mais importantes para que se evite o encarceramento. Na maioria dos países ocidentais há a previsão da prisão preventiva domiciliar, além de outras medidas como as penas curtas de restrição de liberdade (com o quê se pode condenar alguém a não se afastar de um determinado perímetro por alguns meses, por exemplo: um bairro). No Brasil, o monitoramento eletrônico já foi apresentado como mais uma medida de controle sobre os condenados às penas privativas de liberdade, o que assinala absoluta impropriedade e desperdício de recursos. Houve mesmo quem – entre ingênuos e interessados – anunciasse a medida como uma iniciativa de prevenção vez que agora seria possível saber onde os condenados estavam quando em liberdade condicional, trabalho externo ou saída temporária. Sim, faltou dizer que saber onde as pessoas estão não tem nada a ver com saber o que as pessoas estão fazendo. O uso de tornozeleiras eletrônicas não produz qualquer efeito inibitório apreciável e é ridículo empenhar recursos públicos a partir desta pretensão. No mais, ela deveria pressupor que cada um dos condenados que está usando o aparelho estará sendo acompanhado em uma sala de monitoramento por um agente público ou que, pelo menos, haverá um agente público para acompanhar os deslocamentos de um pequeno grupo de usuários do equipamento – o que, por si só, já agrega um enorme “custo de oportunidade”, um custo, aliás, impensável em um país onde faltam agentes nas prisões e policiais nas ruas²⁴. O emprego desta tecnologia se

²³ Assinale-se que um programa do tipo foi implantado pela Secretaria de Justiça do Governo Yeda com os egressos da FASE com extraordinário êxito. Graças a esta iniciativa – delineada por Fernando Schüller – o RS tem diminuído em números absolutos os internos na FASE, porque os beneficiados pelo programa não mais reincidem.

²⁴ Esta é também uma das razões pelas quais a maioria dos países que empregam a tecnologia definiu o chamado “monitoramento por exclusão” ou seja: o Juiz determina ao sentenciado as

justificaria plenamente, entretanto, sempre que se tratar de evitar o encarceramento. Nestes casos, entretanto, precisaríamos de uma mudança na legislação penal prevendo, pelo menos, a prisão preventiva domiciliar e as penas curtas de restrição da liberdade.

Reduzir as prisões preventivas e acelerar a concessão de benefícios legais

25) Será necessário sensibilizar o Poder Judiciário do RS e o Ministério Público para a necessidade dos Magistrados evitarem a banalização das prisões preventivas. A prisão cautelar, como se sabe, deve constituir a exceção das exceções. As regras definidas no CPP, entretanto, são excessivamente genéricas, permitindo, por exemplo, que um Magistrado determine a prisão preventiva em casos onde o delito praticado não envolve violência real. Atualmente, no Brasil, cerca de 45% dos presos estão em prisão preventiva²⁵. Muitos deles permanecerão muito além do prazo jurisprudencial dos 81 dias. Por outro lado, será preciso acelerar a concessão dos benefícios legais, sem que se exija aquilo que a LEP não mais prevê como, por exemplo, os laudos psicológicos. Neste particular, aliás, convém lembrar que o papel dos psicólogos que atuam no sistema prisional não é o de elaborar laudos, mas o de acompanhar a execução penal que deve ser individualizada, como o reconheceu recentemente o Conselho Federal de Psicologia em Resolução específica que recebeu contestação do Ministério Público Federal e que está sendo, neste momento, objeto de debates em todo o País.

áreas que ele não pode freqüentar ou os limites de seu deslocamento. Se um ou outro é violado, o sinal na sala de monitoramento avisa a polícia de que uma regra judicial foi desrespeitada.

²⁵ A distorção é tamanha que se excluíssemos os presos provisórios do cálculo do déficit de vagas no sistema prisional, sobrariam vagas em cerca da metade dos estados brasileiros. Em Alagoas e no Piauí, nesta hipótese, sobrariam mais de 60% das vagas do sistema prisional.

Enfrentar a violência nas escolas

26) É preciso conhecer a natureza e a extensão do problema da violência das escolas e saber mais sobre a realidade concreta vivida pelos alunos para se delinear as iniciativas adequadas à prevenção. Para isso, seria muito importante que o Governo providenciasse ampla pesquisa estadual nas escolas públicas e particulares envolvendo “atmosfera escolar” (DEBARBIEUX e DEUSPIENNE, 2003)²⁶, “bullying”²⁷, “cyberbullying”²⁸ e outras formas de vitimização, além de sexualidade e uso de drogas, entre outros temas. Estudo do tipo, com esta abrangência, ainda não foi realizado no Brasil.

27) Será imprescindível construir um programa estadual de enfrentamento ao bullying, com base na legislação estadual já existente. Isto pressupõe, primeiramente, um amplo processo de formação dos professores sobre o tema e de conscientização entre alunos e pais. As escolas precisarão mudar para o enfrentamento à violência. As modificações vão desde a introdução das providências necessárias para o registro dos casos concretos de vitimização, passando pela realização de campanhas de esclarecimento e pela mobilização da comunidade escolar, até a disseminação de iniciativas que aproximem as escolas das comunidades (como o Programa Escola Aberta), a redefinição das regras disciplinares e a construção de dinâmicas institucionais centradas nas abordagens alternativas para a resolução de conflitos como, por exemplo, a Justiça Restaurativa.

28) Seria importante que o Governo pudesse considerar seriamente a necessidade de implantar política pública para a obrigatoriedade do uso de

²⁶ O conceito mede a qualidade do ambiente da escola e o nível de bem-estar físico e emocional de alunos e professores (BLAYA, 2003:39).

²⁷ O conceito dá conta de um tipo específico de violência que se produz entre pares e de forma repetida. Um estudo mais amplo pode ser encontrado em Rolim (2010).

²⁸ Expressão cunhada por Bill Belsey, presidente da respeitada ONG Bullying.org. Canadá, e que denota o bullying praticado através das novas tecnologias de comunicação (telefonia móvel, redes sociais, MSN, YouTube, etc.).

uniforme nas escolas do RS. A regra facilita a formação de uma identidade estudantil, em cada escola, promovendo a noção de pertencimento a uma comunidade onde todos possuem os mesmos direitos e obrigações; por outro lado, as evidências disponíveis em estudos internacionais sugerem que o uso de uniformes estimula um clima escolar mais adequado à concentração nas atividades acadêmicas, à disciplina e à segurança. Os efeitos benignos quanto à segurança dos alunos se verificariam, em muitos casos, também quando dos trajetos percorridos pelos alunos uniformizados na ida para a escola e no retorno para casa (ver, por exemplo: Draa, 2005; Brunsmas and Rockquemore, 1998; Caruso, 1996 e Cohn, 1996).

Construir um sistema de Justiça Comunitária

28) Uma parte expressiva das ocorrências violentas mais graves tem seu início em conflitos banais que emergem nas relações cotidianas entre vizinhos, parentes e conhecidos. Encontrar uma forma eficaz de impedir que diferenças corriqueiras entre as pessoas – mas nem por isso menos importantes – sejam superadas mediante acordos é decisivo para impedir que elas se desenvolvam e possam chegar, inclusive, à violência letal. Em vários países do mundo, governantes têm desenvolvido com sucesso sistemas de justiça comunitária a partir da capacitação de lideranças locais que passam a funcionar como “juízes leigos”, viabilizando acordos ou mesmo arbitrando soluções que superem divergências que, como regra, dificilmente são encaminhadas ao Poder Judiciário. Uma providência deste tipo, a ser pensada em conjunto com a estratégia do policiamento comunitário, é perfeitamente possível no RS e poderia prevenir milhares de ocorrências graves além de diminuir o sofrimento das pessoas mais humildes.

Disseminar experiências de superação de conflitos com a abordagem da Justiça Restaurativa

29) Uma das formas mais promissoras nas últimas décadas para a superação de conflitos é conhecida como “Justiça Restaurativa”. Trata-se de uma abordagem inovadora, complementar e alternativa ao direito penal, pela qual as partes envolvidas em um conflito (autor e vítima) concordam em integrar uma reunião especial – o “círculo restaurativo” -, mediado por alguém capacitado para a tarefa, com participação de convidados e de membros da comunidade, onde se procurará chegar a um acordo sobre o que o autor deve fazer para diminuir a dor e o prejuízo causados à vítima. A ideia é a de responsabilizar o autor pelo mal causado, mas com o foco na necessidade de extinguir ou diminuir as conseqüências danosas produzidas sobre a vítima. A abordagem, já introduzida nas legislações de muitos países democráticos como possibilidade no tratamento de muitos crimes, mesmo crimes graves, pode ser empregada com êxito em escolas, nas polícias, nos presídios, nas relações do servidor público com os cidadãos, nas famílias, etc.

Reduzir drasticamente a violência no trânsito

30) Uma política de segurança séria não pode fazer de conta que as milhares de mortes a cada ano em acidentes de trânsito e atropelamentos não lhe digam respeito. Reduzir rapidamente e de forma expressiva o número destas mortes é um objetivo que pode ser alcançado, o que exigirá maior rigor na aplicação do Código de Trânsito, maior rigor na formação dos novos motoristas e na concessão das habilitações, além da realização de campanhas eficientes através dos meios de comunicação social. Garantir a paz no trânsito e fazer com que a agressividade e a irresponsabilidade sejam identificadas pela população como manifestações de incivilidade e ausência de cultura, são objetivos que se articulam amplamente com o direito à segurança pública e que podem cumprir um papel estratégico na redefinição dos padrões de convivência nas cidades.

Criar o Conselho Estadual de Segurança Pública e Direitos Humanos

31) É preciso criar no RS um Conselho que trate especificamente dos temas da segurança pública e dos direitos humanos. Nesta estrutura teríamos a participação paritária do Estado e da Sociedade Civil, o que permitiria reunir regularmente representações das organizações policiais estaduais e federais, das guardas municipais, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, das Universidades, das ONGs, dos movimentos sociais, dos sindicatos, das associações comunitárias, das entidades empresariais, entre muitos outros. O Governo encontraria neste Fórum um espaço qualificado para debater suas iniciativas e aperfeiçoá-las. As entidades, os especialistas e demais interessados, teriam a chance de influenciar no processo de decisão e exercer a condição cidadã em sua mais alta expressão: oferecendo alternativas de políticas públicas.

Formar uma rede pública e atenção e tratamento à dependência química

32) Uma das omissões mais fortes do Estado brasileiro na área da saúde tem sido a persistente falta de recursos públicos para o tratamento da dependência química. Esta lacuna, que já era grave, se tornou insuportável com a disseminação do crack. O Governo do Estado precisará oferecer uma atenção especial ao tema e construir unidades especializadas com o que de melhor a ciência pode oferecer no tratamento da drogadição. Isto significa que tais centros deverão ser necessariamente interdisciplinares. O tratamento da dependência química exige a especialidade médica, mas não pode prescindir da colaboração de profissionais das áreas da psicologia, do serviço social, da terapia ocupacional, entre outros.

Referências:

BLAYA, Catherine. **Elementos de reflexão a partir do comparativismo europeu.** In: Desafios e Alternativas: violências nas escolas, Brasília, UNESCO, UNDP, 2003.

BRUNSMA, David L., and ROCKQUEMORE. Kerry A. **The Effect of Student Uniforms on Attendance, Behavior Problems, Substance Use, and Academic Achievement.** The Journal of Educational Research 13 Feb. 1998.

CARUSO, J. **Individuality VS. Conformity: The issues behind school uniforms.** NASSP Bulletin, 80 (581), 83-88, 1996.

COHN, C.A. **Should students wear uniforms?** Learning, 25 (2), 38-39, 1996.

DEBARBIEUX, Eric e DEUSPIENNE, Khadija Revolte. **Das estatísticas oficiais aos levantamentos sobre vitimização, delinquência juvenil e violência na escola.** In: Desafios e Alternativas: violências nas escolas. Brasília: UNESCO, UNDP, 2003.

DRAA, Virginia A.B. **School Uniforms in Urban Public High Schools.** Dissertations/Theses - Doctoral Dissertations Youngstown State University, 2005. Disponível em http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/2b/61/36.pdf

FARRINGTON, D.P. **Explaining and preventing crime: The globalization of knowledge**—The American Society of Criminology 1999 presidential address. *Criminology* 38(1):1–24, 2000.

_____ **Developmental Criminology and Risk-Focused Prevention** in The Oxford Handbook of Criminology, Oxford, Oxford University Press, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão.** 36^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

RAMOS, Sílvia. ROLIM, Marcos e SOARES, Luiz Eduardo. **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil.** Ministério da Justiça/SENASP/PNUD. Relatório de pesquisa, 2009.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI.** Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

_____ **Bullying, o pesadelo da escola.** Porto Alegre: Dom Quixote, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SHERMAN, Lawrence W. *et al.* **Preventing Crime: What Works, What doesn't, What 's Promising**. A Report to the United States Congress, prepared for the National Institute of Justice, 1997.

Disponível em <http://www.ncjrs.org/works/wholedoc.htm>