

Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial
Associado à Fundação Armando Alvares Penteado - FAAP
Rua Ceará, 2 – 01243-010 – São Paulo SP – Tel. (011) 3824-9633 / Fax: 825-2637
ifbe@braudel.org.br / www.braudel.org.br

CADEIRA PÃO DE AÇÚCAR DE PESQUISA EM SEGURANÇA PÚBLICA¹

ESTRATÉGIAS POLICIAIS PARA A REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA

(novembro/1998)

José Vicente da Silva Filho
jose.vicente@braudel.org.br

RESUMO: Este trabalho procura analisar deficiências da estrutura e operação das polícias do Estado de São Paulo, em muito semelhante às demais polícias estaduais, como fatores que contribuem para o aumento da criminalidade. Algumas causas da criminalidade são mencionadas superficialmente, uma vez que a ênfase é sobre a análise das condições operacionais da polícia que possam prevenir o crime com maior eficácia. Ao final são propostas estratégias para melhoria do desempenho da polícia e coordenação de esforços para a redução da violência.

¹ Esta cadeira de pesquisa é patrocinada pelo Grupo Pão de Açúcar

“ Minha posição é pensar no crime não como um problema sociológico, mas como um problema de administração. Meu trabalho é administrar recursos da polícia e motivar 38.000 policiais. Não posso me dar ao luxo de me incluir num sistema de crenças que afirma que a polícia não pode realizar sua missão primária de controlar e prevenir o crime.”

William Bratton, ex-Comissário Chefe da Polícia de Nova York

ÍNDICE

ANÁLISE PRELIMINAR.....	4
ÁREA METROPOLITANA: ÁREA DIFERENCIADA, VIOLÊNCIA DIFERENCIADA.	4
POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE DA VIOLÊNCIA	5
A QUESTÃO DA IMPUNIDADE	6
OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DO POLICIAMENTO	8
A POLÍCIA É O PRINCIPAL FATOR DE PREVENÇÃO	8
A EFICÁCIA DA POLÍCIA.....	9
A EFETIVIDADE DA POLÍCIA	10
A EFICIÊNCIA DA POLÍCIA.....	11
1. Estruturas inúteis: reduzindo o poder de prevenção (I).....	13
2. Desvios de Recursos: reduzindo o poder de prevenção (II).....	13
3. Desorganização.....	14
4. Gestão Desatualizada.....	14
5. Distorção da ênfase policial e desprofissionalização	15
6. O efeito devastador da desmotivação.....	18
7. A opção pelo modelo reativo.....	19
8. A polícia tem precário relacionamento com a comunidade	20
A QUESTÃO DA INTEGRIDADE	21
CONCLUINDO.....	23
ESTRATÉGIAS PROPOSTAS	25
<i>ESTRATÉGIA # 1 - O gabinete do Secretário da Segurança Pública deterá o comando estratégico, administrativo e operacional, das polícias do Estado.....</i>	<i>25</i>
<i>ESTRATÉGIA # 2 – Todo o sistema policial será baseado na ação preventiva a partir das unidades básicas de policiamento territorial.</i>	<i>27</i>
<i>ESTRATÉGIA # 3 – As ações da polícia serão incrementadas através de metodologias e instrumentos apropriados de diagnóstico e de resolução de problemas.....</i>	<i>28</i>
<i>ESTRATÉGIA # 4 - A polícia atuará em parceria com a comunidade local.....</i>	<i>29</i>
<i>ESTRATÉGIA # 5 – Capacitação gerencial básica: desenvolvendo a liderança dos chefes policiais.....</i>	<i>30</i>
<i>ESTRATÉGIA # 6 - A integridade dos quadros policiais será objeto de contínua mobilização da instituição policial.....</i>	<i>32</i>
<i>ESTRATÉGIA # 7 Uma estratégia especial: promovendo a redução da violência dos jovens.....</i>	<i>32</i>
<i>ESTRATÉGIA COMPLEMENTAR # 8 O Governo do Estado promoverá o Programa Estadual de Redução e Prevenção da Violência.....</i>	<i>34</i>
<i>ESTRATÉGIA COMPLEMENTAR # 9 - O Governo Federal promoverá condições para o desenvolvimento da eficácia da polícia brasileira.....</i>	<i>35</i>
APÊNDICE I.....	37
A PARTICIPAÇÃO DA PREFEITURA NA SEGURANÇA PÚBLICA	37
(UMA CONSIDERAÇÃO INICIAL).....	37
<i>Prefeitura e segurança pública.....</i>	<i>37</i>
<i>Por que a administração municipal deve se envolver</i>	<i>37</i>
<i>Como a administração municipal pode participar</i>	<i>38</i>
1. Zelando pela ordem	38
2. Desenvolvendo programas sociais de prevenção	40
3. Apoiando e articulando o esforço policial.....	41
UM EQUÍVOCO: TIRAR A POLÍCIA DO TRÂNSITO.....	43
APÊNDICE II.....	45
GUARDA NACIONAL – UMA DISCUSSÃO INADIÁVEL	45
APÊNDICE III.....	48
A PROPOSTA “COVAS” - UM MODELO EQUIVOCADO	48

ANÁLISE PRELIMINAR

Área metropolitana: área diferenciada, violência diferenciada.

As grandes cidades brasileiras – e já são 13 com mais de um milhão de habitantes – vêm observando contínuo agravamento da violência, apesar dos esforços das autoridades e dos investimentos feitos no aparato de segurança pública. Essa espiral crescente de violência é particularmente acentuada nas grandes regiões metropolitanas, principalmente na Grande São Paulo e na Grande Rio, áreas que constituem algo mais que a mera multiplicação de grandezas das demais áreas metropolitanas ou das grandes cidades brasileiras, aí incluídas suas diferenciadas manifestações de violência. As regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro são mega-metrópoles com preocupantes peculiaridades, como apontam os estudiosos da violência em grandes aglomerados urbanos, Barry Weisberg da Universidade de Chicago e Jean-Claude Chesnais do Instituto Nacional de Estudos Demográficos de Paris:

- a enorme população tem excessiva demanda de serviços públicos, convencionais e especiais, de difícil atendimento, principalmente em suas periferias que sofrem grave situação de pobreza e carência de benefícios sociais, sejam condições de moradia, de salubridade, de falta de transporte, ausência de programas de lazer e também de policiamento preventivo;
- a ausência do poder público, com sua representação de autoridade, combinada com a intensa e rápida urbanização da periferia, tende a provocar efeitos perversos na vida de seus habitantes: enfraquecer as concepções de valores e normas aceitas pelo conjunto maior da sociedade, duvidar do poder e eficiência das autoridades para impor essas normas, diluir a vida comunitária essencial ao controle social. Sem sólidos suportes sociais e psicológicos cria-se o clima propício aos comportamentos desviantes que, se ocorrem esporadicamente nas altas burguesias, tendem a proliferar nos imensos aglomerados humanos de frágil vida comunitária, incipiente presença de agências do governo e carência no fluxo consistente de solidariedade da parte mais privilegiada da sociedade;
- a complexidade e diversidade das questões sociais e urbanas dificultam ou impossibilitam às grandes regiões metropolitanas responder à tradicional administração urbana e até às modernas técnicas de planejamento e gerenciamento de cidades;
- são incipientes as políticas e estratégias de coordenação entre os vários municípios, com os governos estadual e federal e com as organizações sociais, o que limita o diagnóstico dos problemas, causa desperdício de recursos e dificulta o atendimento das necessidades críticas da região;
- Na Grande São Paulo, particularmente, as condições sociais amplamente desfavoráveis e sua vulnerabilidade às crises gerais do País, inclusive crises externas, a tornam um dos maiores centros de crises, conflito e vitimização do planeta: entre 1991 e 1995, 63 % da população foi vítima de algum tipo de violência segundo pesquisa do Instituto Datafolha de 1995; o homicídio é a causa principal de mortalidade de crianças entre 10 e 14 anos, aumentando 68% entre 1990 e 1995, período em que as mortes totais nesse grupo cresceram 7 %; os assaltos aumentaram em 87.5 % entre 1994 e 1998; os assassinatos múltiplos (chacinas) registraram 76

casos, de janeiro a outubro de 1998, contabilizando 266 mortos, um acréscimo de 62% sobre a média dos últimos 3 anos. A violência, nesse contexto torna-se um fenômeno preocupante pela intensidade e variedade de suas manifestações e pelas consequências que acarreta: afeta vítimas e familiares, drena recursos públicos (são estimadas em \$ 10 bilhões/ano as perdas e gastos com a violência nessa região) necessários em áreas sociais “nobres” como saúde e educação, desvaloriza áreas urbanas e restringe investimentos, contribui para a decadência comunitária e o rebaixamento da qualidade de vida.

O período de recessão que se prenuncia, por mais atenuado que possa ser, tenderá a expor, de forma grave, as desigualdades, o desemprego, a emperrada mobilidade social, os choques culturais, a debilidade e os fracassos das políticas sociais nessas regiões mega-metropolitanas. A violência, o fenômeno social mais preocupante que levaremos deste para o próximo século, tenderá a expandir sua espiral ascendente, afetando principalmente a base mais pobre da população, se as atuais estruturas sociais e policiais de prevenção forem mantidas.

Inevitavelmente a questão da violência será item crítico nas agendas dos governantes com responsabilidades nessas regiões, principalmente porque os investimentos convencionais - aumento de salários, de efetivos e de recursos materiais da polícia - não se mostraram eficazes na redução dos índices de violência que, ao contrário, apresentaram surpreendente ímpeto de crescimento. A evolução dos recursos não teve contrapartida na evolução das estruturas e processos de trabalho da polícia que perdeu, pela degradação de sua capacidade preventiva, o controle de um dos fatores chave do freio da delinquência, permitindo seu veloz crescimento.

A resistência conservadora da polícia em continuar privilegiando suas conveniências corporativas, sua inflexibilidade organizacional e tradicionalíssimo operacional, não a capacitaram a responder eficientemente às mutações do ambiente, permitindo que a violência rompesse o ponto além do qual um fenômeno doentio, até certo ponto comum, entra em ciclo epidêmico,* tornando-se crise pública. Epidemia não se combate linearmente, sendo necessário reduzi-la até o ponto tolerável para interromper seu crescimento. Tudo vai depender do *quando* e do *como* as mudanças serão aplicadas. Já se viu que a exacerbação da repressão não surte efeito, pois o aumento de 278 % no número de civis mortos em ações policiais de janeiro a setembro de 1998, comparando-se com igual período do ano anterior, não interrompeu o crescimento epidêmico da violência: homicídios cresceram 11,2 %, assaltos aumentaram 25,8 % de janeiro a agosto de 1998, comparando com igual período do ano anterior. A violência nos grandes centros urbanos brasileiros, definitivamente, não mais responde ao modelo policial existente.

Políticas públicas e o controle da violência

A violência intensa e continuada tende a difundir na população uma sensação de desproteção e fragilidade, com crescente descrédito na capacidade do estado em controlar a criminalidade. A atitude decorrente é considerar anacrônica, ingênua e inoportuna a invocação de direitos - principalmente dos "bandidos" - e a clamar por mais medidas coercitivas do estado. Essa situação favorece discursos e políticas populistas de ênfase a instrumentos e ações repressivas para conter a violência, e costumam encontrar entusiasmada repercussão em áreas influentes do aparato policial que vêm na repressão a principal arma preventiva. Nessas condições, quando se

* a aplicação do modelo epidemiológico a questões sociais e a pesquisas criminológicas tem se desenvolvido a partir de estudos realizados no Center for Disease Control em Atlanta (EUA). O ponto de rompimento para a fase epidêmica é conhecido como "tipping-point".

declara a " guerra contra o crime" o estado passa a ser mais um fornecedor de violência, ao invés de controlá-la.

A violência tendo causa em complexos fatores psicológicos e sociais, não admite a falta de seriedade do tratamento a partir das convicções extremadas: ou o problema é insolúvel ou é tratado com excessiva confiança em sua solução. Problemas de ordem macro-econômica - como a profunda desigualdade de renda e o desemprego - e de amplas carências sociais - como sub-habitação e deficiente oferta de educação e lazer - todos de demorada e difícil solução, podem sugerir acomodação e inibir iniciativas. Mas a violência não é um mal insolúvel, ao contrário é um fenômeno cujas causas podem ser compreendidas, assim como as circunstâncias em que ocorre e, portanto, é suscetível de estratégias de prevenção.

Os problemas de violência têm sido circunscritos ao âmbito de um órgão do executivo, a secretaria da segurança pública, que na verdade se limita a dirigir os esforços dos órgãos policiais. A atuação da polícia é de importância crítica mas a amplitude dos esforços para o controle da violência, requer uma posição estratégica global urgente dos governos estaduais, que não podem aguardar os efeitos indiretos de melhorias macro-econômicas e macro-sociais, nem debitar a questão unicamente ao aparato policial. Conviria que se oficializasse um **programa estadual de redução e prevenção da violência**, a ser coordenado pelos gabinetes dos governadores, abrangendo o esforço articulado de várias secretarias, além da segurança pública (educação, saúde, esporte e lazer, promoção social, administração prisional, justiça, trabalho), acordos com órgãos da justiça, do ministério público, de órgãos federais, prefeituras, associações de classe, entidades acadêmicas e entidades comunitárias. Caberia a esse programa, urgente revisão de diagnóstico da questão da violência e análise técnica dos órgãos e atividades envolvidas ou a serem envolvidas. Através de sofisticados *softwares* de projetos sociais, já disponíveis, poderiam ser detectados os pontos de cooperação e de conflitos, além de pontos descobertos, sobreposições e os gargalos, onde altas demandas são barradas por recursos insuficientes ou ineficazes. Com a correta atribuição de responsabilidades e a definição das atividades, seria realizada a programação coordenada de ações do governo e da sociedade, enfatizando a prevenção primária por processos educativos e a prevenção secundária por modificação comportamental. A prevenção por intervenção deve se realizar através do desenvolvimento da eficácia sistema de justiça criminal, buscando-se a drástica redução da impunidade, enquanto tenta-se amenizar a iniquidade social e buscar outros efeitos por formas sociais de prevenção.

A questão da impunidade

A redução da impunidade depende de um conjunto de providências que devem ser consideradas a despeito das dificuldades que sempre animam a procrastinação das soluções. Reduzir a impunidade é investir na prevenção. O delinqüente e o desordeiro em potencial são incrivelmente racionais e intimidam-se muito mais com a certeza da punição do que com a gravidade das penas. A despeito de outros fatores criminógenos, a previsibilidade da punição deve estar exageradamente clara tanto ao infrator mais estúpido quanto ao fraudador mais sofisticado. Nesse importante fator avolumam-se problemas antigos que se agravam com o tempo e merecem urgente atenção da sociedade e das diferentes autoridades envolvidas, dos poderes executivo, legislativo e judiciário:

1. Apesar de sucessivas atualizações da legislação penal, contemplando novas modalidades de delito e agravamento da pena para crimes mais graves, a legislação processual que estabelece o " como" conduzir o delinqüente ao julgamento e à condenação está absurdamente desatualizada com as modernas técnicas de produção

de provas, dificultando a prisão e condenação dos criminosos. O formalismo do ultrapassado instrumento do inquérito policial, previsto há 56 anos pela legislação processual, impõe paralisante carga burocrática à polícia civil, prejudicando sua atividade principal de investigação.

2. Os estabelecimentos prisionais são deficientes pela histórica falta de investimento na construção de cadeias (para presos que aguardam julgamento) e presídios (para condenados). Na falta de vagas nos estabelecimentos penitenciários, as cadeias das delegacias de polícia, já sobrecarregadas de presos que aguardam julgamento, transformaram-se em presídios improvisados. A sobrecarga de presos, em condições que autoridades sanitárias proibiam para currais, trouxe tarefas adicionais aos policiais civis, prejudicando suas atividades de investigação e facilitando a fuga sistemática de delinquentes perigosos (mais de 3500 em 1997, nas cadeias da Grande São Paulo). Esse é um problema que passa a ser sensivelmente aliviado no estado de São Paulo com a entrega de 21 novas cadeias e presídios, um corajoso e inadiável investimento que contribui decisivamente para o sistema de controle criminal paulista.

3. Os tribunais no Brasil padecem de crônica lentidão que retarda a aplicação da pena. O reduzido número de juizes (1 juiz para cada 23.000 habitantes, enquanto na Alemanha há 1 para 3.500 e nos Estados Unidos 1 para 9.000), os antiquados e burocratizados ritos judiciais, o distanciamento em relação à sociedade (há larga parcela de juizes que resistem à implantação de juizado especiais com ritos sumários e à adoção de penas alternativas para crimes de baixo poder ofensivo), ampliam o clima de impunidade já favorecido por outros fatores.

4. Outro aspecto da ordem pública passa pela decisão e empenho dos governantes, principalmente dos municípios, em impor seu poder regulador e fiscalizador de zelar pela ordem necessária à qualidade de vida local. Por ineficiência administrativa ou conveniência política é comum que prefeitos deixem de regular, exigir e punir bares barulhentos, casas de jogos próximas a escolas, hotéis sem condições de higiene que dão suporte a áreas de prostituição, ambulantes que tomam lugares de pedestres e dão cobertura a pequenos infratores, mendicância agressiva, venda descontrolada de bebidas alcóolicas, excessos no trânsito etc. A violência na Praça da Sé, no centro de São Paulo, foi imediatamente reduzida em 70 % com a remoção dos ambulantes, permitindo drástica redução do policiamento ali existente, exemplificando o papel da administração municipal na melhoria da ordem pública. A tolerância aos desordeiros é declaração de tolerância à desordem, oferecendo o nível mais visível da impunidade. Desordem, como se sabe, é relevante fator criminógeno e tanto a polícia como outras autoridades devem desenvolver ações inteligentes e democráticas para assegurar a devida fronteira entre a ordem e a liberdade.

5. A questão da impunidade também é responsabilidade da sociedade. A sociedade tolera a desordem, incentiva comportamentos desviantes e soluções agressivas aos corriqueiros conflitos humanos, além de consumir produtos de entretenimento que exploram a degradação do caráter humano. Dando audiência a programas xulos, oferecendo mercado para a prostituição, contrabandistas e traficantes, mostrando no desrespeito e na violência do trânsito o quanto despreza a cidadania, a sociedade faz mais que se omitir, passa a ser mantenedora e incentivadora do clima permissivo da transgressão e impunidade.

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DO POLICIAMENTO

A polícia é o principal fator de prevenção

A polícia tem um papel significativo na prevenção criminal, ainda que algumas proeminentes autoridades policiais prefiram debitar quase toda responsabilidade a outras intervenções sociais, sob o argumento derrotista de que a polícia não controla as causas do crime e, consequentemente, pouco pode fazer. Há motivos irrecusáveis para a polícia assumir essa responsabilidade:

- a polícia tem autoridade reconhecida e respeitada praticamente por toda a população. Seu poder de constrangimento legal constitui um semáforo social relevante para assinalar os limites da impunidade e inibir condutas impróprias.
- está organizada com poderosos recursos, tendo alcance flexível a qualquer hora e área crítica onde se desenvolvam condições favoráveis à eclosão de violência.
- tem possibilidade de atendimento com agilidade e já está habituada a responder variadas e constantes demandas da sociedade, ao invés de meramente impor suas preferências.
- o policiamento de base territorial, ao executar atividade de intenso relacionamento comunitário, atua numa faixa social mais profunda do que a habitual predisposição da polícia de guiar suas ações pela estrita aplicação da lei aos infratores. Essa experiência é extremamente promissora para ampliar o papel da prevenção pois:
 - . através de suas atividades junto da população o policiamento desenvolve poderoso potencial de influência na comunidade em que atua, podendo agir mais diretamente nas condições e circunstâncias que favorecem a eclosão de desordens e crimes, além de poder motivar a participação da sociedade local na resolução de seus problemas;
 - . a repetida experiência com variados conflitos humanos tende a desenvolver nos policiais sensibilidade e habilidade para intervenção em variadas crises pessoais e sociais, ampliando a importância de seu papel social.
- a polícia tem estrutura de levantamento de informações sobre a violência que se desenvolve em seu território, elevado potencial para análise de causas e circunstâncias que favorecem sua ocorrência, além de potencial para rastrear redes criminosas e violentos contumazes.
- o valioso trabalho que os policiais realizam nas atividades básicas junto às comunidades pode ser significativamente expandido com técnicas modernas de reorganização e gestão organizacional e, principalmente, com a intensificação de programas de motivação.
- a infinita espera pela reversão da atual iniquidade social ou a demora e incerteza de resultados favoráveis de outras providências governamentais mais complexas, não deixam outra alternativa senão exigir da polícia rigoroso ajustamento para atender as demandas da segurança pública com a máxima eficácia possível, numa velocidade só possível a esse segmento de controle.

A polícia, como toda organização, pública ou privada, é criada e estruturada para atender necessidades específicas em seu ambiente. A maneira como atende essas necessidades revela se a organização está operando adequadamente, se cumpre suas responsabilidades essenciais e, conseqüentemente, se é justificada sua estrutura organizacional e suas estratégias operacionais. A consideração inicial de uma organização, portanto, é a análise dos benefícios que oferece, através dos resultados primários produzidos por sua atuação. No caso dos órgãos policiais, que exercem as atividades de controle direto da criminalidade, os indicadores primários de desempenho referem-se aos índices de crimes ocorridos em dado período de tempo na área em que atua. A variação desse resultado traduz a **eficácia** do sistema. Outro importante fator de análise é a **eficiência** do aparato policial: a situação dos custos demandados para obter os benefícios produzidos, ou seja, o uso racional e econômico dos recursos necessários à obtenção dos resultados. Um terceiro fator de análise de desempenho é a **efetividade**, fator que considera a percepção da população ao esforço policial, como o grau de medo e a confiança na polícia, além da satisfação pela qualidade do atendimento. O quarto fator é a **integridade**, a coluna vertebral das qualidades exigidas do policial, a profissão que leva o direito à rua; operando basicamente para que a lei seja cumprida pela sociedade, ao policial é exigido que seu cumprimento seja tão natural que qualquer desvio afeta a instituição como um todo, comprometendo a credibilidade e a confiança que a população nela deposita.

A eficácia da polícia

Os dados primários de eficácia são os mais críticos por revelarem o resultado final das operações dos órgãos policiais e o cumprimento de suas responsabilidades institucionais. A eficácia pode ser obtida pelo exame das estatísticas oficiais, baseadas nos registros de fatos sobre crimes, efetuados nas delegacias policiais (os dados da PM são parciais porque se referem apenas aos casos que ela atende). As estatísticas da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo estão revelando constante crescimento dos principais indicadores de violência no primeiro semestre de 1998, em comparação com igual período do ano passado:

- assaltos (roubos): aumento de 28,8% (60.880 / 47.279)*
- furtos e roubos de veículos: aumento de 20,5% (60.045 / 49.838)
- furtos em geral: aumento de 17,3% (67.028 / 57.155)
- homicídios dolosos: aumento de 15,2% (4.262 / 3.701)

* segundo pesquisa Datafolha apenas 23 % dos roubos são registrados. O volume real, portanto, deve ser 4 vezes maior: em torno de 1450 ao dia.

Comparando as médias mensais de 1998 (janeiro a outubro) com as do último ano (1994) do governo anterior, os principais índices de aumento da criminalidade são agudos e alarmantes:

- assaltos (roubos): aumento de 87.5 %
- homicídios: aumento de 24.9 %
- furto e roubo de veículos: aumento de 24 %

As autoridades responsáveis pela segurança pública argumentam que o aumento da criminalidade não é apenas “caso de polícia” mas decorre também da crise econômica, aumento do desemprego e a falta de políticas de intervenção social nas regiões mais carentes. De fato a criminalidade é incrementada por esses fatores mas o argumento pode ser contestado por outros indicadores:

- em 1994, quando os índices de criminalidade eram menos graves, os problemas econômicos e os níveis de pobreza não eram menores e as regiões carentes e de alto risco de violência já sofriam a carência de investimentos e de programas sociais por parte dos órgãos governamentais.
- Historicamente o aumento do desemprego tem uma certa correlação com o aumento de furtos, no entanto, essa modalidade de delito permaneceu estável nos últimos 4 anos (aumento de 3.4 %). Além disso convém observar que essa relação não é direta pois decorre de dinâmica social ao longo do tempo e a correlação é tênue, o que pode ser observado em pesquisa feita pelo Datafolha no Presídio do Carandiru em 1991 com 650 presos: apenas 27 % não trabalhavam quando do cometimento do crime.
- O rendimento médio mensal nas 6 principais áreas metropolitanas aumentou em 183,63 % entre junho de 1994 e dezembro de 1997, período em que os preços aumentaram 66,39%, possibilitando o resgate de 11 milhões de brasileiros da miséria absoluta.
- houve significativa melhoria na qualidade de vida da população nesses últimos 4 anos, como se pode notar em outros indicadores:
 .água tratada e coleta de lixo foram estendidas a 5 milhões de residências; a rede de esgotos passou a beneficiar mais 1,64 milhão de domicílios; a luz elétrica passou a beneficiar mais 3,65 milhões de residências; TV em cores em mais 8,96 milhões de casas; o consumo de proteína animal deu um salto significativo: 39,9% em carne de frango + 27,1% em carne bovina, 51,8% em queijos; a mortalidade infantil no 1º ano de vida que registrava 31,1 casos por 1000 em 1994 recuou para 14 mortes por 1000 no primeiro trimestre de 1998.

A estatística da eficácia tem uma sólida utilidade: mostra números frios e menos sujeitos à exploração política ou corporativa

A efetividade da polícia

Segurança é palavra que deriva do latim *secure* cujo significado pode ser traduzido por ‘sem medo’. O grau de medo do cidadão – e o decorrente grau de confiança na polícia - decorre de sua percepção não só quanto a atuação da polícia como também da repercussão da violência e da qualidade do atendimento dispensado às pessoas pelos policiais. Sendo fator subjetivo sua intensidade não guarda proporção direta com os índices de violência ou com o grau de atuação da polícia, mas é indicador dos mais relevantes. Pesquisas de opinião pública costumam aferir o grau de medo e de confiança na polícia, avaliando indiretamente um ponderável fator na qualidade de vida da sociedade e a vulnerabilidade do aparato de segurança à pressão pública e política.

As sucessivas sondagens da opinião pública sobre questões ligadas à atuação da polícia oferecem avaliação muito negativa sobre sua atuação. A primeira idéia associada à polícia é negativa: 52 %, segundo recente pesquisa do Instituto Datafolha. Cerca de 20 % da população de São Paulo foi vítima de assaltos entre os anos de 1991 e 1995, sendo que dos estimados 2 milhões de pessoas vitimadas 77% deixaram de notificar a polícia sobre o crime sofridos. Motivos: para 19 % devido ao despreparo ou ineficiência da polícia, para 12 % devido à violência dos policiais, para 10 % devido à corrupção, para 7 % devido à ineficiência no combate ao crime, além de outras razões apontadas.

A efetividade negativa não é exclusiva de nossa polícia, ocorrendo em grau maior ou menor em praticamente qualquer país mais desenvolvido. Todavia, se a população inglesa está descontente com sua polícia num país onde ocorrem 600 assassinatos **por ano**, num nível há muito tempo estável, a Grande São Paulo ostenta o obscuro índice de 698,2 homicídios **por mês** (janeiro a setembro de 1998) e em processo de crescimento. Aqui, portanto, o aparato policial é mal visto porque seus esforços, por mais louváveis que sejam, não estão correspondendo às necessidades da sociedade, ameaçada por índices elevados e crescentes de violência.

O relativo conformismo perante os resultados desfavoráveis - a polícia parece ter oficializado sua posição na imagem por ela divulgada de que enxuga o chão sob torneira aberta - é tão desconcertante quando o equivocado dinamismo direcionado a aliviar as pressões políticas e da opinião pública. Buscando melhorar o grau de efetividade, muitos chefes policiais adotam expedientes primários de *marketing* e relações públicas, mudando o visual dos policiais, criando novas unidades especiais ou envolvendo-se em esdrúxulas atividades recreativas e assistenciais não relacionadas com finalidades preventivas. Buscando reforçar essa efetividade através de empenho para melhorar resultados, adotam, sem diagnóstico e sem avaliação de impacto, o ativismo desenfreado - que alguns autores de mudança organizacional denominam *activity trap* - com maior centralização das atividades operacionais, aplicação intensiva de amplas e espalhafatosas operações e incremento de atividades táticas repressivas que freqüentemente descambam para o arbítrio.

Essas estratégias improvisadas são inúteis e perniciosas: gastam recursos, desgastam as atividades de prevenção, não evitam o crescimento da violência e agravam a violência policial. Esses erros revelam estratégias equivocadas devido a diagnósticos incorretos e incompletos. Diagnósticos serão sempre incorretos se estiverem voltados apenas para o ambiente externo, onde estão variáveis predominantemente incontroláveis, e deixarem de examinar detalhadamente as variáveis controláveis do ambiente interno da polícia, as forças que se utiliza para influenciar as variáveis externas. Esse diagnóstico, particularmente árduo em nosso caso em que temos três ambientes internos (a PM, a Polícia Civil e o relacionamento funcional entre ambas), diz respeito à **eficiência** do aparato policial.

A eficiência da polícia

O argumento de autoridades da polícia de que aumento da criminalidade se deve principalmente à deterioração social é novidade. Historicamente a polícia sempre debitou suas dificuldades em conter a expansão da violência, aos seus problemas internos (embora dependentes “externamente” do governo): baixos salários, falta de pessoal e falta de recursos materiais, principalmente viaturas, armamento e telecomunicações.

Todavia as principais solicitações da polícia paulista foram atendidas no atual governo, a partir de 1995. Os salários foram aumentados em mais de 150%, a frota aumentada em mais de 7.000 viaturas, contratados mais de 13.000 novos policiais, adquiridas mais de 28.000 armas, coletes à prova de balas e um seguro de vida de R\$50.000,00 é pago pelo governo.

Se as condições sociais permaneceram relativamente estáveis e os resultados foram negativos, temos que considerar a eficiência da polícia, a maneira como ela se organiza e utiliza os recursos para cumprir sua missão primordial de controlar o crime, buscando preveni-lo e reduzi-lo..

O incremento do esforço policial nos últimos meses, ampliando em quase 50 % o número de prisões em flagrante e aumentando o número de armas apreendidas e de pessoas abordadas, tem

embasado o argumento da polícia de que está fazendo o possível. Assim sendo, as causas do aumento da criminalidade só poderiam estar fora do aparato policial e, conseqüentemente, as organizações policiais deveriam estar imune ao exame e crítica da sociedade. A sociedade, com certeza, não deixa de reconhecer o mérito dos policiais que atuam com extraordinário sacrifício em sua defesa, mas ela se acha no direito de saber se o dinheiro que confia ao governo para essa tarefa está sendo gasto com austeridade e competência e fazer perguntas semelhantes à de David Bayley na abertura de seu livro “Police for the Future”:

“Estão as polícias fazendo o que deveriam? Se não, quais as possibilidades de aperfeiçoamento? Particularmente, quais as vantagens e desvantagens de continuarmos como estamos ou de pressionarmos de outras maneiras?”

Algumas incômodas questões podem ser acrescentadas: por que tantos policiais estão afastados de sua missão de fazer policiamento? Por que tantos policiais graduados, oficiais e delegados, são beneficiados com promoções se passam a carreira longe do policiamento? Por que os lugares mais violentos, onde a população sofre mais, recebem policiais para cumprir castigo? Se a PM e a Polícia Civil trabalharem juntas o resultado não é melhor para a sociedade? Se a polícia está prendendo mais e até matando mais, e o crime está aumentando, não seria porque o policiamento está apenas correndo mais depois que o fato aconteceu, ao invés de chegar antes para evitar que acontecesse?

A polícia evita a auto-crítica por uma série de razões: por auto-proteção natural já que é alvo permanente de críticas externas, para evitar críticas ao próprio governo e à outra organização – PM ou Polícia Civil - com quem compartilha as responsabilidades da segurança pública, para evitar ressentimentos com seu público interno, para não reconhecer suas dificuldades em efetuar as mudanças necessárias à melhoria dos resultados. Bayley, o autor já citado, usa uma expressão provocativa para o argumento da polícia de que sua forma de atuação, concentrada mais na aplicação da lei aos infratores do que nas ações preventivas, seja a solução adequada para o problema do crime: *dishonest law enforcement* (que poderia ser traduzido por policiamento desonesto). A atitude de deixar de reconhecer dificuldades e de enfrentar os próprios problemas para superá-los, pode ser um mecanismo de defesa de quem detém um instável cargo de confiança, mas é uma opção estratégica negativa porque compromete a base do diagnóstico – reconhecer a realidade – essencial à promoção das mudanças que produzam os impactos necessários.

Os pontos críticos do policiamento são, em sua maioria, conhecidos. Apesar de conhecidos são intocáveis como se fossem outorgados por manifestação – ou praga – divina. Não existem problemas insolúveis, existem pessoas que não querem ou não são capazes de resolvê-los. A função de qualquer chefe de serviço público não é apenas cumprir as rotinas de seu cargo, mas tomar as decisões difíceis, surgidas ou deixadas por antecessores, que resolvam problemas existentes. No caso da polícia, que parece estar mais empenhada em explicar causas alheias do que em buscar soluções, é oportuno lembrar a posição de William Bratton, o policial que chefiou e revolucionou a polícia de Nova York:

“Sou um administrador de polícia, não um criminologista. Minha posição é pensar no crime não como um problema sociológico, mas como um problema de administração. O conhecimento sobre as causas subjacentes do crime é muito interessante mas é de limitada utilidade para alguém responsável, como eu, pela segurança pública de uma grande cidade. O fato de muitos criminologistas argumentarem que a polícia não tem muito impacto sobre o crime, apenas aumenta meu problema administrativo. Meu trabalho é dirigir recursos da polícia e motivar

38.000 policiais. Não posso me dar ao luxo de me incluir num sistema de crenças que afirma que a polícia não pode realizar sua missão primária de controlar e prevenir o crime.”

A polícia tem, sim, muitos problemas. Queremos apontar alguns deles porque dificultam o trabalho da própria polícia, desgastam a imagem da instituição policial e a credibilidade do governo e, sobretudo, geram sofrimento da pior espécie à sociedade. A maioria desses problemas é herança de velhos tempos e mostra a resistência de setores desinteressados do benefício público. À medida que se analisa essa relação deve-se fazer algumas incômodas perguntas : 1) isso ajuda o interesse público por melhor segurança? 2) a quem interessa a manutenção desse problema? 3) a sociedade será prejudicada se essa situação for alterada? 4) quem vai ter a coragem de mudar? 5) qual será o momento em que essa mudança ocorrerá?

Alguns dos problemas de nossa polícia (os exemplos são de São Paulo mas em grande parte ocorrem em todos os demais estados):

1. Estruturas inúteis: reduzindo o poder de prevenção (I)

Por razões históricas, conveniências administrativas ou políticas, alguns órgãos, que em nada contribuem para a atividade fim da polícia, drenam recursos que fazem falta às comunidades inseguras, desafiando os princípios de austeridade e finalidade da aplicação dos recursos públicos: **na PM**: Casa Militar (órgão que deveria ser exclusivo da Presidência do País), escola de educação física (curso que afasta oficiais por três semestres, sem que a PM tenha qualquer programa sério de condicionamento físico da tropa), serviço farmacêutico com 20 oficiais, capelães, assistências “militares” em tribunais, assembléia legislativa, prefeituras, secretarias, câmara municipal; **na Polícia Civil**: Detran, serviços especializados de baixíssima prioridade como as delegacias do turismo, do idoso, da criança, do meio ambiente, que atendem 40 a 50 ocorrências por ano (quantidade que os distritos policiais de Pinheiros ou Santo Amaro chegam a atender num dia), além de competir com seus colegas PM's em "assistências policiais civis" nos mesmos órgãos estranhos à atividade policial.

2. Desvios de Recursos: reduzindo o poder de prevenção (II)

Além das estruturas inúteis que desviam precários e preciosos recursos, ocorrem desvios de varejo que, em seu conjunto, constituem caríssima perda aos ativos públicos da segurança: policiais transformados em sentinelas e guardas de honra para resguardar a “estética militar”, policiais cozinheiros, garçons e enfermeiros, policiais femininas em salas de recepção ou recheando a máquina burocrática (só a Diretoria de Pessoal da PM tinha 105 delas em 1997), policiais cedidos a políticos (incluindo 20 na segurança pessoal do ex-governador ao custo de R\$ 400.000,00/ano), milhares de policiais escriturários, centenas de viaturas com policiais motoristas utilizadas por chefes meramente para transporte e afazeres pessoais. Muitos desses serviços poderiam ser terceirizados ou realizados por funcionários civis – incluindo telefonistas e despachadores dos centros de emergência – possibilitando a liberação de milhares de policiais para o policiamento. Outro tipo de desvio da função policial é o emprego de policiais em vigilância de cadeias e presídios que poderia ser atribuída a funcionários da administração penitenciária, com treinamento específico, menor exigência profissional e menores salários.

Somente nessas estruturas inúteis e desvios pode se estimar a liberação de cerca de 10% dos efetivos policiais, algo em torno de 11.000 profissionais que custam R\$ 180.000.000,00 de salários ao ano, valor 12,8 vezes superior aos investimentos previstos no orçamento de 1999 na segurança pública. Esses efetivos liberados subiriam a quase 20.000 se somado o contingente empregado nas cadeias e presídios. O contribuinte - "aquele cidadão tomando chuva no ponto de

ônibus", como já disse alguém - imagina que está pagando R\$ 180.000.000,00 para sua segurança. Ao longo do tempo o Estado apoderou-se desse recurso para sua própria conveniência e a de seus funcionários. Um terço desses recursos seria o suficiente para fazer, entre dois e três anos, uma revolução nas condições de segurança da Grande São Paulo e das grandes cidades do estado.

3. Desorganização

Chama atenção a intocável ocorrência de dois tipos de desorganização (a inadequada distribuição de recursos e o ordenamento dos processos de trabalho):

Desorganização nos órgãos policiais: na violenta zona leste da Capital foram planejados 1119 habitantes para cada PM, enquanto na pacata zona norte o policial militar deve cuidar de 521 habitantes²; a região de Presidente Prudente tem a confortável relação de 390 habitantes por PM, enquanto no violento ABC cada PM se vê às voltas com 802 habitantes, além de trânsito, poluição, favelas e cadeias abarrotadas; Sorocaba, com seus 440.000 habitantes tem 1 distrito policial e 4 delegados de polícia para cada 44.000 habitantes enquanto São José dos Campos, com 500.000 habitantes tem 1 distrito policial e 3 delegados para 62.000 habitantes; a cidade de Caçapava tem uma única delegacia, 3 delegados e 7 viaturas para atender 70.000 habitantes, mas um pouco adiante o município de Cruzeiro, com semelhante população, dispõe de 3 distritos policiais, 12 delegados e 20 viaturas; na Capital há, em média um distrito policial e 8 delegados para cada 100.00 habitantes; a divisão territorial dos distritos policiais não é baseada em informações técnicas adequadas, ocorrendo sobrecarga em alguns que atendem mais de 50 ocorrências por dia, enquanto outros atendem um quarto desse total; na Grande São Paulo a PM dispõe de 33.000 policiais, dos quais cerca de 9.000 atuam em unidades especializadas (mais que o dobro do percentual observado nos países desenvolvidos), sendo que as unidades de choque compõem um formidável conjunto previsto para 3.495 homens (tecnicamente três vezes o necessário), com escalas privilegiadas de trabalho, mais de 300 viaturas, compondo tantos recursos quanto a violenta zona Sul de São Paulo, habitada por quase 3 milhões de pessoas.

Desorganização entre os órgãos policiais: as áreas de atuação da PM e Polícia Civil não coincidem, as escalas de serviço são diferentes e bem mais folgadas para policiais civis; a Polícia Civil conta com mais de 100 delegados no topo da carreira, enquanto seu equivalente na PM, o coronel, dispõe de 53 cargos, apesar de ser organização quase três vezes maior; os centros de telecomunicações das duas polícias não se comunicam e só recentemente foram iniciadas as providências, para unificar caríssimos e independentes bancos de dados criminais; as operações policiais de uma polícia raramente são comunicadas à outra organização policial da mesma área; não há diagnóstico nem planejamento comum das atividades. O gabinete do Secretário da Segurança, que teria importante papel na coordenação estratégica, administrativa² e operacional das organizações policiais sob seu comando, costuma submeter-se à autonomia das polícias, apenas xomologando decisões, desde promoções a compra de viaturas, só impondo seu poder político para dirimir conflitos que ameacem a credibilidade do governo.

4. Gestão Desatualizada

² os valores expressos referem-se ao total de efetivos planejado, não o número real existente, em torno de 8% inferior.

As escolas de preparação dos chefes policiais, tanto da PM como da Polícia Civil desdenham temas de administração e técnicas gerenciais, assuntos que abordam superficialmente, preferindo enfatizar normas legais e disciplinares e preservar as velhas práticas de chefia, baseadas na imposição da autoridade. Em São Paulo, o superficial curso de formação de delegado de polícia, um chefe de polícia que ingressa na academia sem nenhum conhecimento da atividade policial, é realizado em 618 horas, das quais minguiadas 16 horas são dedicadas à técnicas de chefia. Na PM a exagerada e custosa extensão do curso de formação de oficiais com 6.136 horas, dedica ao estudo de “gerência policial” as mesmas 72 horas de direito internacional, certamente porque acredita-se que o futuro administrador de polícia necessita 11 vezes mais de direito civil (792 horas) do que conhecimentos de gestão.

As técnicas de organização e de gestão são tradicionalistas e predominantemente voltadas para o ambiente administrativo, o que tende a gerar intensa atividade burocrática e baixa prioridade a resultados e ao atendimento ao público. A PM com maior grau de organização, de capacitação de quadros, de consistência em sua cultura organizacional e elevada competência em responder a emergências, dissolve muito desse poder organizacional na autoritária e centralizadora chefia militar e no prestígio da burocracia interna, em detrimento do policiamento. A Polícia Civil, apegando-se através de seus delegados, na expressão **autoridade policial**, parece considerar que o poder conferido pela lei lhes dá suficiente competência para executar as incumbências gerenciais.

Tanto em uma organização como em outra, busca-se nos códigos – sejam penal, processual ou disciplinar, todos com mais de 50 anos – poder para gerenciar. Todavia, essas fontes não asseguram habilidades e metodologias competentes: a tecnologia de planejamento é precária na PM e quase inexistente na Civil; o gerenciamento por resultados só é acionado por algum escândalo na imprensa; a eficiência no uso econômico dos recursos está circunscrita às preocupações com combustível; desconhece-se avaliação de desempenho; preocupações com desenvolvimento organizacional ou programas de qualidade são sonhos inúteis de poucos e novos chefes.

Os postos da hierarquia policial são mais importantes que as funções policiais e essa hierarquia adota um regime disciplinar opressivo, que atinge principalmente o pessoal do policiamento, onde é maior a possibilidade de infringir a infinidade de normas estabelecidas pela administração. A profusão de normas permite um conforto à administração: em caso de erro a culpa é sempre de alguém que não observou a regra, nunca do superior ou da organização. Na PM a ação disciplinar chega a adotar um expediente disciplinar retrógrado, a prisão por faltas administrativas banais, o que atenta não só contra a nova ordem constitucional, como também ao mais elementares princípios de reeducação disciplinar e da motivação profissional.

O grau de centralização das atividades operacionais parece desconhecer as diferentes realidades de cada micro-região e desconfiar do interesse e competência dos policiais que ali trabalham: forças especiais invadem áreas sem composição com os recursos e diagnósticos locais, operações gerais abrangem absurdamente todas as diferentes unidades num mesmo dia e horário, policiamento escolar é administrado por uma unidade central, sem se submeter aos programas e comandos locais de policiamento. Nesse ambiente, as áreas operacionais territoriais não recebem a prioridade devida na alocação de recursos, na distribuição de prestígio, na autonomia para planejar e dirigir, a criatividade é baixa porque a iniciativa é praticamente proibida e a motivação oscila entre a resignação e a busca da saída para lugares mais confortáveis.

5. Distorção da ênfase policial e desprofissionalização

A polícia é a mais poderosa agência de controle social imediato por sua distribuição, mecanismos de urgência e poder legal de constrangimento. Essa ação se desenvolve basicamente através das unidades policiais com responsabilidades definidas para determinada área: em todo mundo a polícia é ***fundamentalmente territorial*** (ou distrital). A rotina dessa polícia é desgastante: pessoas submetidas a problemas que demandam a ação da polícia, se sucedem interminavelmente com suas angústias e irritações; delinquentes estúpidos ameaçam e agridem; a comunidade local e a imprensa são insistentes em cobrar a eficiência; as deficiências das academias aparecem de forma gritante e as condições de trabalho são desanimadoras; os erros, omissões, desvios e excessos dos subordinados, mesmo quando decorrentes das más condições de trabalho, são cobrados com rigor pelos chefes, principalmente pela alta administração.

Nesse ambiente aberto e incontrolado de crises, o desconforto profissional se soma aos riscos que podem afetar o futuro da carreira. Adicionando-se a essa visão de quase inutilidade do policial de unidade territorial, os riscos, o desprestígio e a constante pressão interna, logo o policial se dá conta que o policiamento não vale a pena como local de trabalho. Policiais desmotivados percebem que acima do policiamento existe a atraente classe das atividades especializadas, onde os riscos são menores, as atividades menos intensas, as escalas de serviço mais generosas, as instalações e os recursos são os melhores, o contato com o público é reduzido, as pressões são raras, as atividades dão prestígio e facilitam a promoção de quem as executa ou meramente convive em suas burocracias. Mais0acima a primeira classe, a administração e os serviços de gabinete, território de policiamento zero, risco zero e polpudas compensações, onde ao conforto de cantinas e prática regular de esportes se somam as gratificações de gabinete e o passaporte para promoções privilegiadas.

Oferecendo recursos, conforto, prestígio e poder, os órgãos e atividades desviantes são atraentes e oferecem incentivo institucional perverso. Incentivo perverso porque altera a escala de valores institucionais, dando prioridade e premiando atividades secundárias - até inúteis -, tornando mais que secundária a atividade policial de base. O policiamento de base, tanto na PM como na Polícia Civil, que efetivamente justifica a própria existência das organizações policiais, torna-se periferia do sistema, local de castigo para os indisciplinados, acomodados e os “não apadrinhados”. Enfraquecer o policiamento mais capacitado ao verdadeiro trabalho preventivo é quase uma conspiração a favor da delinquência, por relaxar um dos mais poderosos instrumentos de controle da criminalidade.

Os incentivos perversos ou disfuncionais revelam a perversão institucional particularmente nas promoções por mérito, quando a polícia revela como prioriza suas preocupações. Vejamos exemplos eloqüentes na PM – embora o fenômeno ocorra também na Polícia Civil: no dia 24 de maio de 1997 foram promovidos 10 novos capitães por merecimento, mas apenas 2 estavam no policiamento territorial e no dia 24 de agosto de 1997 promoção de mais 10 novos capitães por merecimento, sendo que apenas 1 oriundo do policiamento de base; dos 95 oficiais, de capitão a tenente-coronel, promovidos por mérito em maio e agosto de 1998, apenas 5 estavam em unidades operacionais territoriais da Grande São Paulo, a maior, mais importante e mais crítica região do estado.

Esse exemplo concreto do que Daniel Katz e Robert Kahn, estudiosos de organizações, chamam de “corrupção não intencional dos objetivos organizacionais” tem como principal efeito colateral – também perverso – a desprofissionalização da polícia. Embora toda polícia no mundo tenha serviços especializados e burocracia, é raro que tenham, como no caso brasileiro, tamanha extensão dessas atividades e, principalmente que elas ofereçam a oportunidade de policiais percorrerem todos os postos da carreira longe do policiamento. Policiais que não fazem policiamento, deixam de exercer a profissão e de ser profissionais da polícia, perdendo a

legitimidade de assumir chefias de policiamento por chegarem aos altos postos pela via burocrática.

Não se pode imaginar uma polícia com policiais que não policiam, como não se pode imaginar uma escola onde boa parte dos professores não leciona ou um sistema de saúde em que médicos possam sair da faculdade e chegar a dirigir um hospital sem nunca ter atendido pacientes, porque o conceito de **profissional** só pode se referir ao exercício competente do ofício. James Q. Wilson, renomado autor de temas policiais e da burocracia pública, lembra, a título de exemplo inspirador, que um dos principais fatores da eficiência do exército alemão na segunda guerra mundial era a seleção dos melhores oficiais entre aqueles que se distinguiam por liderar homens em batalhas e por ação independente e bem sucedida em combate.

Outro grave desvio profissional foi uma certa renúncia da Polícia Civil ao seu papel de investigação. Assumindo posição de polícia alternativa, acabou levando ao extremo a rivalidade com a PM, adotando estruturas administrativas e até operacionais ostensivas semelhantes – e desnecessárias. Sua unidade de GARRA compete com a ROTA, seu GER (com uniforme com a inscrição *police*) com o GATE da PM, seus helicópteros (incompreensíveis para atividades de investigação) competem com o comando do radiopatrulhamento aéreo. Sua estrutura pesadíssima corresponde a 29 % do efetivo total da segurança pública, quando nas polícias do mundo o pessoal de investigação corresponde a 15 %, em média, do total. Praticamente todas suas viaturas são preparadas com chamativas pinturas e equipamentos típicos de polícia ostensiva, inviabilizando o uso de veículos para atividades de polícia de investigação, sua principal missão institucional. Com um contingente de cerca de 10.000 policiais além da média, seria de esperar houvesse condições privilegiadas para a atividade de esclarecer crimes de autoria desconhecida. Entretanto em 1997 os distritos policiais da Capital apresentaram a média de 2,5 % de esclarecimentos, com alguns distritos como da Vila Maria e da Brasilândia apresentando índice zero de esclarecimentos, enquanto na atarefada zona leste, distritos antigos, acumulando problemas com guarda de presos como os demais, chegavam a atingir a marca de 25 %. Para se ter uma idéia comparativa com os padrões paulistanos, lembrando que São Paulo tem média de 340 habitantes por policial (já descontados os efetivos especializados dos bombeiros e das polícias rodoviária e florestal), segundo Bayley: esclarecimentos no Japão 58 % (onde há 552 habitantes por policial), no Canadá 45 % (474 habitantes por policial), Inglaterra 35 % (406 habitantes por policial), Estados Unidos 21,6 % (393 habitantes por policial).

Adotando ora postura de polícia ostensiva, através de patrulhamento aleatório improdutivo, ora de autoridade judiciária à espera passiva dos fatos a serem tratados posteriormente, a relevante atividade de investigação não só para esclarecer, como também para antecipar crimes e interromper ações criminosas, entrou em estado de coma. O potencial de investigação, quando chefiado por delegados motivados e com competência de liderar, revela surpreendente potencial profissional, como mostraram algumas áreas das zonas leste e sul da capital, algumas cidades do interior e algumas delegacias especializadas, como a de homicídios e a de roubo a bancos. Quando o profissionalismo competente passa a ser a exceção, a instituição passa a consumir recursos excessivos e produzir pouco, ficando vulnerável à pressão política e da opinião pública e se não corta a própria carne para fazer o ajustamento necessário, terá que fazê-lo por imposição externa, com custos mais dolorosos.

Essas distorções são na verdade metáteses da grande distorção que é a existência de duas organizações para atuar na mesma área, com caríssima sobreposição de recursos e de atividades, com freqüente disputa aberta por insumos, funções, prestígios e autoridade perante a população.

Só os inexperientes em policiamento ou os que estão cegos pelas conveniências corporativas podem admitir o surrealismo de duas sub-profissões, separando a atividade de prevenção, designando-se uma polícia para isso, das atividades de investigação atribuídas a outro organismo com estruturas, treinamento, chefia e valores diferenciados. Com códigos reguladores tão diferenciados, o campo de comunicação e entendimento é tão limitado que não se pode esperar o ajuste mínimo entre as duas organizações policiais, principalmente nas grandes cidades.

Nas polícias modernas, principalmente nos grandes e complexos centros urbanos, o controle policial da criminalidade só pode ser realizado com razoável eficácia se houver flexível ajuste das atividades de prevenção e investigação, baseadas em constante e inteligente análise de dados. Obviamente o planejamento e execução dessas atividades, com base territorial, deve estar sob responsabilidade de um só chefe que terá sua competência regularmente avaliada pelo uso econômico dos recursos, pela qualidade do atendimento dispensado à sua comunidade e pelos resultados positivos obtidos em sua área de atuação, em termos de redução dos índices de criminalidade e de desordem.

As tentativas de harmonização das duas atividades, mesmo quando há expressa intenção governamental nesse sentido e bom entendimento entre os principais chefes policiais, são diluídas ao longo das cadeias hierárquicas onde não há troca de informações nem planejamento conjunto e os resultados, obviamente, são pífios e desfavoráveis à comunidade. Se nas polícias estruturadas em uma única organização é sempre trabalhoso o ajustamento entre os policiais uniformizados e os encarregados de investigação que são formados na mesma academia, atuam sob mesmos códigos de conduta e obedecem ao mesmo chefe, no sistema brasileiro essa tarefa, deixada a mecanismos informais e boa vontade dos milhares de chefes, é um desafio quase sem solução.

6. O efeito devastador da desmotivação

Como fazer para que os policiais **queiram fazer bem feito**? Quando boas instalações, prestígio, conforto funcional, baixo ou nenhum risco, tratamento amigável, promoções por merecimento, estão fora do policiamento? Quando um grupo de privilegiados, principalmente filhos de policiais da alta hierarquia, passa a carreira nesses locais, como parasitas do policiamento? Quando o policiamento além de condições desfavoráveis de trabalho sofre rigor disciplinar extremado? Quando não há autonomia para decidir sobre as maneiras para melhorar resultados? Quando policiais punidos são condenados a passar um tempo de castigo adicional em Perús, Itapicirica da Serra, Guaianazes ou Capão Redondo – exemplos de áreas violentas e mal aparelhadas da Grande São Paulo? Nessas condições, o máximo que se consegue obter das forças policiais é o mínimo esforço: é mais seguro e confortável o cumprimento de ordens e regulamentos do que ser criativo e tentar ser um campeão de resultados na redução de violência.

Policiais submetidos às pressões administrativas que se combinam explosivamente com tensões do policiamento tendem a sofrer graves descompensações comportamentais: deslocam reações agressivas compensatórias contra as pessoas, contra os familiares ou contra si mesmo através de alcoolismo, drogas e até suicídio; reduzem desempenho; descuidam de procedimentos legais; produzem boatos maledicentes sobre seus chefes, quebram veículos, dão vitalidade aos sindicatos e entidades associativas, elegem deputados como poderosos porta-vozes e podem até se animar em relacionamentos espúrios com delinquentes. Mas de todos os efeitos o mais insidioso é a apatia por que tende a abranger quase todo o efetivo e minar, como uma ferrugem organizacional, qualquer esforço de racionalização ou qualquer estratégia moderna de policiamento.

O policiamento é atividade difícilíssima e feita exclusivamente por seres humanos comuns a quem se pede esforço incomum. O recurso humano, o principal insumo numa força policial, deve ser excepcionalmente bem preparado e bem tratado, até porque tende a reagir contra a organização quando lhe são impostas condições irrazoáveis, podendo tornar planos e recursos pouco mais que caras inutilidades.

Seria interessante que os planejadores da polícia atentassem para dois fenômenos recentes de crises de motivação: os movimentos grevistas de policiais militares em algumas das PM's mais disciplinadas do país e o episódio da Favela Naval, no município de Diadema, em que um grupo de policiais foi flagrado agredindo pessoas e até matando uma delas. Em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul os movimentos eclodiram principalmente pelo tratamento salarial diferenciado a oficiais e praças, um tipo de insulto que os subordinados já demonstraram que não aceitam mais. Há instrumentos mais sutis – e mais poderosos – de revelar insatisfação com o uso indevido da hierarquia: o cabo que teve liderança no movimento da PM mineira foi expulso da corporação, mas em compensação recebeu a maior votação (214.000 votos) do estado para a Câmara Federal, tendo a companhia de um sargento, também expulso, que recebeu mais de 70.000 votos para a Assembléia Legislativa; em São Paulo nenhum dos 7 coronéis candidatos conseguiu se eleger nas últimas eleições, mas conseguiram se eleger um cabo e um tenente que fez carreira como sargento (dois oficiais, um coronel e um capitão, reeleitos não dependeram dos PM's para retornar à Assembléia pela terceira vez). No caso de Diadema, uma das áreas mais violentas do Estado, não havia comandantes escolhidos por suas qualidades para melhorar a antiga e precária situação local, alguns dos policiais envolvidos tinham antecedentes de comportamento agressivo e o mais violento deles, conhecido como Rambo, segundo publicação da imprensa, teve uma prisão por chegar atrasado ao serviço, após levar um filho ao hospital. Se a culpa é individual, não se pode deixar de reconhecer a responsabilidade da organização por fatos como esses, pois as falhas da administração e as sutilezas da subcultura do policiamento de periferia, deixado à própria sorte, tendem a se repetir e a continuar criando as condições para a explosão de problemas pessoais no serviço policial.

7. A opção pelo modelo reativo

O desenvolvimento dos sistemas de telecomunicações, a disseminação do patrulhamento motorizado e a facilidade de acesso da população, através do aumento da rede telefônica e de telefones públicos foi uma armadilha para a polícia com incipiente interesse nas atividades de policiamento preventivo. Gradativamente, a partir da década de 1970 e principalmente no final dos anos 80, o paradigma da polícia passou a ser o **tempo de resposta**, a capacidade de deslocar até os locais de chamada para atender a vítima em tempo de deter o agressor. Além da rede de telecomunicações programou-se um sistema com viaturas espalhadas geograficamente (a PM programou cerca de 1200 subsectores de patrulhamento para a Capital, sem modificações significativas em 12 anos), para patrulhamento randômico, enquanto se aguardava eventual chamado para deslocamento. O patrulhamento ao acaso, cobrindo a maior área possível faria prevenção pelo inesperado, podendo surpreender o delinquente prestes a cometer o crime. Espalhar policiais pela área, fazê-los rodar e estar atentos ao rádio para atender emergências parece o sistema correto. A grande maioria dos policiais e a quase totalidade da população imaginam que seja o sistema correto. Mas não é, por bons motivos:

- a. Pesquisas consistentes nos Estados Unidos revelaram que em menos de 5 % dos despachos de viaturas à emergências consegue-se deter o agressor, principalmente pela demora da vítima em pedir o socorro e pela pressa do malfeitor em deixar o local do crime.

b. Os eventos criminosos e desordens não são distribuídos igualmente pela área da cidade, tendem a se concentrar por modalidades e em locais mais específicos. Geralmente 90 % dos eventos ocorrem em 5% da área total. Os recursos policiais portanto devem ser distribuídos a partir dos locais de maior incidência e aí planejados para o máximo efeito, em função dos horários e condições em que ocorrem os tipos de crime e de desordem. Parece lógico mas não é assim que funciona.

c. A polícia passou à condição de refém das mais variadas demandas dos cidadãos que passaram a ver em sua disponibilidade a possibilidade de respostas não conseguidas em outras agências de governo. Embora muitas dessas demandas não lhe digam respeito, a polícia acabou assumindo e se acostumando com essa prestação variada de serviço social, o que é louvável e às vezes inevitável, mas deveria ser passado aos órgãos competentes pois os desvios afetam, e muito, a oferta de policiamento (na Capital estima-se mais de 100.000 horas de afastamento de viaturas policiais para atendimentos sociais).

d. A insistência nesse modelo reativo passou a enfatizar a **rapidez** no deslocamento até o local, no atendimento e na liberação da viatura para um próximo chamado. Esse modelo enfraqueceu a crença e o esforço preventivos, pois colocou a polícia para cuidar rapidamente da parte superficial dos problemas, como um sistema de ambulância social e legal, deixando de atender os cidadãos com interesse e de observar as circunstâncias locais que causam ou favorecem a eclosão de crimes, desordens e outros fatos que perturbam a vida da comunidade.

O baixo rendimento das atividades do policiamento territorial, por falta de estruturas, metodologia de prevenção e motivação acaba favorecendo o argumento de ampliação de forças táticas, tropas de choque e operações sistemáticas para ampliar o esforço repressivo, como medida de redução dos crimes. Todavia esses esforços não trazem os resultados necessários por mais que estatísticas sejam exibidas sobre o esforço feito. Quando é abundante a estatística sobre as atividades executadas, normalmente são pobres os números dos resultados: a verdadeira prevenção, que evita a ocorrência de problemas, oferece menos números de coisas feitas, embora os resultados finais apareçam mais.

Esforços genéricos, sem aplicação específica sobre uma área ou sobre uma modalidade de crime organizado, serão sempre frustrados porque **o papel da polícia não é só prender, mas ir além** disso, procurando e agindo sobre as causas, fatores, locais, horários, condições e circunstâncias vinculadas ao cometimento de crimes e desordens. O gigantesco aparato de choque da PM paulista, herança dos tempos dos governos militares, produziria mais resultados se a maior parte de seus 3.000 homens reforçasse o policiamento de áreas críticas e fosse distribuído – descentralizado – aos comandos regionais. Utilizando a metáfora dela própria, poderia se dizer que a polícia deveria enxugar menos o chão - atitude reativa - e cuidar mais da torneira para prevenir a molhada.

8. A polícia tem precário relacionamento com a comunidade

O baixo prestígio das atividades policiais dos distritos onde é intenso o contato com o público, acaba acarretando o mau atendimento dos cidadãos e o mau entendimento com as pessoas que residem ou trabalham na área e poderiam colaborar com os policiais.

A estratégia das polícias modernas é fundamentada no aprofundamento das relações da polícia com a comunidade. A comunidade conhece a maioria de seus problemas e seu esforço em parceria com a polícia pode produzir resultados significativos na redução e prevenção da violência. Todavia os contatos da polícia com a comunidade, através de Conselhos Comunitários de Segurança, são meras reuniões para audiência de queixas da população, que recebe as desculpas de sempre: falta de recursos. É muito raro que policiais e cidadãos discutam seus principais problemas de segurança, suas causas e as estratégias para resolução.

Os Conselhos Comunitários de Segurança constituem um excelente potencial a ser melhorado, pois são formalmente previstos nas normas da Secretaria da Segurança de São Paulo e funcionam, ainda que precariamente há mais de 10 anos em cerca de 100 unidades policiais da Grande São Paulo. Recentemente a PM lançou seu programa de policiamento comunitário, criando um conselho com representação da grande comunidade paulistana, incluindo aí um representante da Polícia Civil, buscando treinar os PM's e implantar progressivamente essa modalidade nas companhias de policiamento.

O policiamento comunitário é uma estratégia necessária mas da forma como está sendo implantado trará poucos resultados por algumas razões: 1) não teve implantação calcada em adequado diagnóstico 2) a polícia toda deve entender o policiamento comunitário como filosofia e estratégia global, não programa especializado que corre paralelamente com forte estrutura de policiamento repressivo; 3) não se pode conceber policiamento comunitário como sendo algo específico da PM, devendo, necessariamente, ser compartilhado com a Polícia Civil de cada área, para diagnóstico conjunto dos problemas pois de cada 100 furtos registrados a PM toma conhecimento apenas de 7, de cada 100 roubos conhece 18; 4) o policiamento comunitário não está prevendo a atuação interligada com os Conselhos Comunitários de Segurança locais para que PM e Polícia Civil discutam com a comunidade o exame de seus problemas e soluções; 5) não se pode buscar a substituição do foco da polícia nas manifestações de crime e desordem local para a mera atuação comunitária; 6) não foi resolvido o problema crítico para a implantação dessa filosofia de trabalho, a motivação dos policiais que continuam sem prestígio e poder de decisão para ajustar seus recursos às necessidades locais. Como está só terá valor como experiência de aproximação com a população mas não como estratégia de prevenção e redução de crimes que, se mal sucedida, poderá ser mais uma lápide no cemitério das boas idéias que foram implantadas de forma errada.

A questão da integridade

Em novembro de 1998 o Jornal Nacional da Rede Globo flagrou veículos da polícia mineira estacionados na Secretaria da Segurança Pública com placas inexistentes no cadastro do Detran (placas “frias”). Os veículos descaracterizados como oficiais pertenciam a altos chefes que justificaram a irregularidade pois essa condição permitia que os carros fizessem investigação. Chefes policiais do nível estratégico da polícia não fazem investigação e se precisarem de veículos para investigar ou rondar basta solicitar o veículo operacional mais disponível. No Rio de Janeiro praticamente a totalidade dos 596 civis mortos pela polícia, de janeiro a outubro de 1998, foi contemplada com “auto de resistência”, ou seja foram mortos porque resistiram aos policiais que teriam reagido em legítima defesa, apesar da quase inexistência de exames periciais dos locais em que essas mortes ocorreram. A violência eventual da polícia, problema comum na maioria dos países, é compreensível – ainda que inaceitável – como reação à tensão imediata de uma situação, mas a violência sistemática e o descumprimento intencional da lei para benefício pessoal, seja a conveniência de um carro “frio”, seja a corrupção configuram desvios funcionais

graves. Nos dois casos a integridade policial foi severamente comprometida perante a opinião pública e também sinalizada ao público interno a relatividade do cumprimento da lei.

Os policiais são contratados para fazer com que leis reguladoras da vida da sociedade seja observadas. Juram, solene e publicamente, cumprir a lei para servir a sociedade, logo que passam a integrar a instituição. A mera presença do policial, quando uniformizado na rua, significa que a sociedade é regulada por leis e que há uma instituição na rua para garantir seu cumprimento. Não faz sentido para o cidadão mais indiferente ou para a criança mais inocente que um policial possa descumprir a lei. Só a morte de um policial em serviço atinge tanto o âmago da instituição, como o policial que descumpra a lei, para seu benefício pessoal ou de terceiros ou até quando agride em nome da sociedade. Um policial corrupto ou que transgride a lei afeta gravemente a instituição; se, por falha ou omissão da administração, a corrupção se expande, a instituição perde sua credibilidade perante a população e mina sua capacidade de operação, pois a integridade constitui fundação da infra-estrutura da organização. O crime de varejo viceja com a corrupção policial, mas através dela o crime organizado se expande vigorosamente. Na verdade o crime organizado só pode ser considerado como tal se tiver policiais em sua folha de pagamentos e crescerá tanto quanto aumentar a corrupção policial.

Há um conjunto de fatores que predispõe à corrupção e ao desvio e que merece breve menção:

- falta de investigação criteriosa da vida pregressa dos candidatos aos concursos da polícia;
- frágeis “ritos de passagem” nas atividades iniciais dos novos policiais ao início do curso de formação, necessários à absorção dos valores institucionais. O sistema militarizado da PM, embora inadequado nas funções policiais posteriores, é o melhor regime de academia e por isso utilizado em praticamente todas as polícias do mundo pela resistência que imprime nos valores básicos passados ao policial novato. O sistema liberal e ameno das academias de polícia civil é ineficiente à adequada substituição dos valores individuais anteriores e à adoção de valores institucionais resistentes à corrupção;
- reduzir o interesse sobre as áreas mais suscetíveis de desvios, principalmente o policiamento de base territorial. Desprestigiando esse tipo de serviço, colocando pessoal para cumprir castigo, designando pessoal de chefia e supervisão negativamente motivado cria-se o clima propício para os desvios e corrupção;
- a insistência em criar e manter ilhas de privilégios com acesso restrito a protegidos é intensamente vigiado pelos policiais da periferia do sistema que vêem, nessa situação, motivação e justificativa para seus desvios;
- a falta de interesse e empenho para cumprir objetivos, com liderança ativa, é outro ingrediente crítico. Policiais passivos com chefes indiferentes deixam de direcionar pensamentos, sentimentos e ações para objetivos de serviço, passam a se preocupar consigo mesmos e a aproveitar as oportunidades que lhes tragam benefícios mesmo que sejam ilícitos;
- tolerar pequenos e seguidos desvios na polícia é incentivar o cultivo de frondosas árvores daninhas que abrigam o crescimento da perversão profissional. O uso da função policial para benefício pessoal, principalmente em atividades formais e informais de segurança privada, envolvendo a hierarquia policial começa a se tornar

natural, pela tolerância decorrente da falta de ações restritivas. Quando policiais graduados oferecem proteção privilegiada e bem remunerada a empresas e pessoas, ajustando escalas e envolvendo subordinados, outros policiais se vêem no direito de ganhar dinheiro escuso pela via da corrupção direta. O mesmo ocorre em relação à tolerância aos comportamentos violentos que se tornam expediente natural aos policiais de linha de frente, quando as autoridades exigem polícia excessivamente resolutiva e corajosa e relevam formalidades legais nas situações de confronto (ausência de perícia, transporte de cadáveres por policiais, falta de testemunhas, manutenção na rua de violentos contumazes), o que é lido como incentivo aberto das autoridades superiores;

- os argumentos de sempre de que os baixos salários são a principal causa de desvios e corrupção não têm sustentação. As condições salariais quando indignas para função tão importante, constituem um fator a mais para favorecer o desvio de conduta mas não justificam o desvio.

O ser humano que existe em cada policial necessita permanente orientação quanto à integridade profissional, pela importância social da função e pelas oportunidades de desvio que suas atividades propiciam. Se o controle da integridade na instituição não deve ser feito através do terrorismo administrativo, também não é razoável que esta questão dramática deixe de ser prioridade permanentemente monitorada.

CONCLUINDO

Os problemas apontados não são privilégios de nossa polícia. Na verdade a grande maioria desses problemas é comum em qualquer polícia do mundo e nem por isso devem ser aceitos como questões universais e imutáveis. Sendo comuns, os estudos sobre os problemas e soluções devem merecer atenção para proveito em nosso meio. As universidades americanas tem dado notável exemplo de vitalidade em estudar não só o fenômeno da violência como também a adequação da organização e estratégias da polícia para melhorar seu potencial de controlar o crime. Examinando alguns dos mais notórios estudiosos americanos da polícia encontramos os mesmos pontos críticos que encontramos aqui no Brasil: as polícias transformaram-se em administrações bizantinas que rejeitam qualquer crítica, afirma Jack Green da Universidade de Temple na Filadélfia; Albert Reiss Jr, da Universidade de Yale, faz enfática referência aos problemas causados pela centralização excessiva de comando nas polícias, tornando os policiais cada vez mais impessoais e distantes dos problemas locais, levando os cidadãos à sensação de que suas comunidades foram abandonadas pela polícia; Mark H. Moore, da Universidade de Harvard, aponta a falta de validade dos conceitos convencionais de controlar a criminalidade através do policiamento para resultados imediatos como o tempo de resposta e a quantidade de prisões efetuadas; Herman Goldstein, da Universidade de Wisconsin, insiste na constatação de que a maioria das propostas de melhorar o desempenho da polícia foram frustradas porque se concentraram nos meios (estrutura e recursos) e não nos próprios fins; para Robert Trojanowics, policial aposentado e professor da Universidade de Michigan, recentemente falecido, a redução e controle dos crimes mais sérios requer à polícia renovar e aprofundar a atenção ao conjunto de fatores dos problemas que desencadeiam a eclosão dos crimes de maior gravidade; George Kelling e Catherine Cole, pesquisadores da Escola de Governo de Harvard, apontam a necessidade de estratégias preventivas baseadas em ações ativas para manter a ordem, por considerar que será frustrante a ênfase em agravar penas e prender delinquentes ou esperar por décadas (nos Estados Unidos) pelos efeitos dos esforços para a justiça econômica e social; David Bayley, da Universidade do estado de Nova York, provavelmente o maior estudioso de polícia

comparada, aponta uma infinidade de erros grosseiros de organização e de estratégias policiais que comprometem os resultados e credibilidade da instituição policial e aponta um conjunto de soluções práticas, enfatizando a modificação da organização da polícia para exercer efetivamente a função preventiva.

Teremos condições de resolver nossos problemas de adequar a polícia brasileira para enfrentar o problema da violência com melhores resultados? Temos recursos para tanto: um governos empenhados, universidades de bom nível, apesar de trabalhos incipientes nessa área, polícia com os recursos críticos e principalmente policiais capacitados que necessitam se aplicar nos objetivos de melhorar os resultados de seu trabalho para a população. A esperança tem um sólido motivo: a grandeza dos humildes soldados e investigadores nas periferias, cuidando de dificuldades humanas com a coragem e desprendimento que a maioria de seus chefes deveriam ter, mostra animador potencial.

ESTRATÉGIAS PROPOSTAS

As considerações efetuadas sobre os problemas policiais subjacentes aos persistentes resultados negativos do controle da criminalidade não constituem um diagnóstico completo. Diagnósticos detalhados, apesar da ênfase mais organizacional que policial, já foram elaborados com metodologia apropriada pela Universidade de São Paulo em 1988 e pela empresa de consultoria McKinsey (nesse caso apenas na PM) em 1991, mas suas importantes análises e recomendações foram arquivadas por terem sido entendidas como críticas descabidas. Apesar disso julgamos oportuno propor algumas estratégias, em sua maioria óbvias por implicarem em remoção dos problemas críticos, de baixo custo e direcionadas à melhoria do desempenho do aparato policial. São enunciados iniciais, intencionalmente provocativos, que devem ser discutidos e reelaborados pelo governo com sua polícia e a sociedade, mas com urgência porque o preço de não fazer nada - ou fazer mais das mesmas coisas - já é mais alto do que custaria fazer algo de novo: a cada dia 23 pessoas são assassinadas, 1450 são assaltadas e 350 têm seu carro furtado ou roubado na Grande São Paulo. É oportuno que se esclareça: qualquer grande estratégia em polícia só produz resultados se considerar que o fator de sucesso estará na alta capacitação das pequenas unidades territoriais. Definitivamente o modelo centralizado não está capacitado ao gerenciamento eficaz das centenas de unidades operacionais. O modelo organizacional eficiente, usando-se uma metáfora biológica, não pode mais ser o de uma enorme e lenta baleia que não consegue evitar as cracas em seu dorso e o encalhe em águas rasas, mas o de um cardume ágil em que seus integrantes nadam flexivelmente no mesmo rumo. Mil pequenos cérebros e mil pequenos olhos funcionam mais adaptativamente do que um única grande cabeça.

Estratégias são idéias de como sair de uma situação indesejável e alcançar uma situação mais favorável. Podem se tornar intenções se forem aceitas por quem pode implantá-las. Podem ser implantadas e produzir os resultados necessários se forem, no caso específico da segurança pública, administradas por sólida liderança. Na verdade as dificuldades do aparato policial para responder às demandas críticas da sociedade por segurança, requerem um verdadeiro estadista organizacional. Alguém que possa formular e transmitir uma visão clara de polícia eficaz na prevenção, forte e inteligente para reprimir o crime organizado, mas sem violar a integridade moral e os princípios democráticos. Alguém capaz de enfrentar as resistências entrincheiradas nas burocracias, de apoiar-se nas forças positivas da cultura policial e inspirar toda a força policial para virar o jogo.

ESTRATÉGIA # 1 - O gabinete do Secretário da Segurança Pública deterá o comando estratégico, administrativo e operacional, das polícias do Estado.

Justificativa

A excessiva autonomia das polícias Civil e Militar, marcadas por normas e valores diferenciados, dificulta a integração de suas atividades administrativas e operacionais, acarretando custos exagerados e desempenho abaixo de seu potencial.

Objetivos

1. Dotar o gabinete do secretário da segurança de estrutura adequada de direção e coordenação das atividades críticas dos órgãos policiais.

2. Criar condições para atividade permanente de planejamento e acompanhamento pela ação conjunta da alta direção dos órgãos policiais.
3. Presidir, inclusive pelo exemplo, todo o sistema de planejamento integrado que deve nortear todos os níveis de atividade operacional conjunta.
4. Reduzir custos e capacitar a polícia a explorar seu potencial máximo para prevenir e reduzir a violência.

Principais atividades

1. Estruturar o gabinete do secretário da segurança integrando os comandos das polícias Civil e Militar, inclusive fisicamente, ocupando o mesmo prédio;
2. Revisar toda a estrutura da segurança para reduzir duplicidades de órgãos ou funções, eliminar funções de baixa prioridade ou interesse policial, reduzir recursos excessivos de serviços especializados, promovendo austera revisão de dispersão de recursos para alocá-los na atividade fim do policiamento territorial;
3. Definir as atividades não específicas de policiais para propor ao governo a substituição por funcionários civis, para liberar recursos humanos ao policiamento;
4. Definir estruturas de gestão para os seguintes setores, abrangendo funções das polícias que requeiram padronização e mereçam coordenação de interesse estratégico:
 - a. Departamento de Recursos Humanos, com encargos de estabelecer padrões e fiscalização sobre a seleção do pessoal, treinamento, definição de benefícios comuns e equiparação salarial, sistema disciplinar único, critérios profissionais para a promoção do pessoal de carreira.
 - b. Departamento de Finanças para unificar o planejamento orçamentário e a gestão dos recursos financeiros, inclusive de obras e aquisições que dependam de licitação.
 - c. Departamento de Inteligência e Coordenação Operacional, destinado a estabelecer os padrões de processamento de informações de interesse policial e coordenar o esforço integrado das organizações policiais, inclusive para avaliação do desempenho operacional das unidades policiais e dos policiais. Deverá desenvolver cuidadoso acompanhamento da evolução dos principais crimes, analisando suas causas e condições que favorecem suas ocorrência, para oferecer subsídios à ação policial e a outros órgãos do governo e entidades sociais. Caberá a este departamento o acompanhamento das atividades de repressão intensa ao crime organizado, principalmente o narcotráfico, o roubo de cargas e de veículos e o contrabando de armas, intervindo quando necessário na atuação policial. Deve estar conectado a uma central unificada de denúncias (disque-denúncia) aberta a todos os cidadãos;
 - d. Corregedoria Geral da Polícia para estabelecer severos padrões de atuação das corregedorias das polícias, fiscalizar seu trabalho e assumir os casos de maior gravidade ou de interesse da opinião pública.
 - e. Ouvidoria independente, com conselho formado por membros da polícia e representantes da sociedade civil para receber queixas da população, requisitar informações da polícia, propor aplicação ou retificação de sanções disciplinares.
5. Instalar e coordenar central única de entrada de solicitações de emergência, unificando os sistemas de operações da PM (Copom), Polícia Civil (Cepol), Corpo de Bombeiros (Cobom), operações de trânsito, polícia rodoviária estadual, defesa civil, ambulâncias e oferta de espaço para outras atividades de emergência pública: polícia rodoviária federal, distribuidoras de energia etc. Além de baratear o uso de tecnologia avançada de telecomunicações esse sistema unificado é vital para coordenar grandes eventos e crises comuns em áreas metropolitanas;
6. Designar comissão permanente para racionalização econômica da estrutura e operações, desenvolvimento organizacional e melhoria do desempenho das polícias, buscando, para

tanto, acordos de cooperação com a universidade ou contratação de empresa de consultoria especializada em organizações complexas.

7. Estabelecer programa contínuo de entendimento e cooperação com outros órgãos públicos e entidades da sociedade para articulação de medidas complementares de prevenção da violência.

8. Mapear os pontos críticos de violência do Estado, particularmente os da região metropolitana, verificando causas e recursos para iniciar programas de mudanças com maior prioridade.

9. Identificar as melhores e mais capacidades lideranças policiais para realizar as tarefas de mudanças programadas.

ESTRATÉGIA # 2 – Todo o sistema policial será baseado na ação preventiva a partir das unidades básicas de policiamento territorial.

Justificativa

A prevenção ocorre basicamente através da intervenção planejada sobre as condições locais em que o crime e a desordem ocorrem. Convivendo o cotidiano dessas localidades, a polícia distrital tem mais possibilidades de efetuar diagnósticos e planejar ações com mais precisão. Essa ação básica de polícia se contrapõe ao modelo de policiamento reativo-repressivo-genérico: reativo por atuar após o fato já ocorrido, repressivo pelas táticas de perseguição e genérico por não atuar com responsabilidade em área específica, nem ser passível de avaliação pelos resultados de redução de crimes.

Objetivos

1. Reajustar a ênfase do trabalho policial às atividades tradicionais de polícia territorial que concentram o verdadeiro potencial de prevenção;
2. Reorganizar a estrutura administrativa e operacional das unidades básicas de policiamento (UBP), tanto da PM como da Polícia Civil, adequando-as à melhoria do desempenho nas atividades de prevenção;
3. Promover a integração das atividades da PM e da Polícia Civil, em todas suas fases: diagnóstico, planejamento, ajustamento de recursos e operações e avaliação do desempenho;
4. Recolocar as atividades especializadas, quer de policiamento ostensivo, quer de investigação, como funções de apoio ao policiamento territorial;

Atividades básicas

1. Planejamento das áreas das unidades básicas de policiamento, dimensionando-as para um conjunto de recursos da PM e Polícia Civil. Cada área será planejada para um distrito policial e uma companhia de policiamento cuidarem com eficácia das questões locais de segurança. As áreas de supervisão territorial(delegacias seccionais e batalhões), deverão igualmente coincidir.
2. Reestruturação racional das unidades operacionais territoriais (UBP e unidades de supervisão e apoio territorial, USAT) das polícias, com definição dos recursos e equipamentos básicos, análise de cargos e programas de avaliação de desempenho, com ênfase à desburocratização e à atividade operacional pró-ativa.

3. Reestruturação das funções das USAT, definindo além das atividades de supervisão, as atividades de apoio tático ao policiamento ostensivo, atividades de um grupo de investigação de apoio aos distritos e as atividades da unidade de análise criminal da área;
4. Desenvolvimento de padrões de procedimento administrativos, operacionais de policiamento ostensivo e de investigação, para as UBP e de supervisão para as USAT;
5. Desenvolvimento de padrões de procedimento de atendimento do público, particularmente quanto a: relações comunitárias, vítimas, testemunhas e denunciante;
6. Definição de padrões básicos de planejamento conjunto, com estabelecimento de metas e de relatórios mensais de desempenho;
7. Implantar projetos piloto de UBP e de USAT para ajuste das mudanças e progressiva disseminação, após consolidação e validação dos padrões de procedimentos;
8. Distribuição para as unidades básicas de policiamento dos recursos oriundos da racionalização de atividades de baixa prioridade.
9. Desenvolver programa de treinamento para ajustamento aos novos padrões e programas de treinamento e apoio de investigação especializada em homicídios, furtos e roubos de veículos e cargas, entorpecentes e crimes contra o consumidor, para ampliar a capacidade de ação local imediata.

ESTRATÉGIA # 3 – As ações da polícia serão incrementadas através de metodologias e instrumentos apropriados de diagnóstico e de resolução de problemas.

Justificativa

As atividades policiais devem ser planejadas e dirigidas em função de informações estruturadas e analisadas que mostrem com a maior clareza possível não só os fatos de interesse ocorridos na área mas também os fatores que os estão produzindo. A análise dos problemas, entre os policiais civis e militares, outros órgãos públicos locais e a comunidade permitirá a definição mais precisa das atividades para melhorar a prevenção.

Objetivos

1. Aperfeiçoar a metodologia de coleta e processamento de dados relevantes ao planejamento da atividade policial;
2. Ampliar o potencial de eficácia da polícia na redução e prevenção da criminalidade e desordem;
3. Racionalizar a aplicação dos recursos policiais de patrulhamento e de investigação, bem como permitir diagnóstico mais preciso de necessidades de recursos;
4. Incrementar os esclarecimentos de crimes de autoria desconhecida;
5. Fornecer dados para programas de orientação aos residentes na área e para envolvimento da comunidade em atividades sociais de prevenção;
6. Fornecer dados de interesse às administrações estadual e municipal para medidas de apoio às ações de prevenção, tais como: ajuste de ações de órgãos sociais, melhoria de segurança física de escolas, regulação de bares barulhentos, mudanças no trânsito, iluminação de vias públicas etc.

Principais atividades

1. Implantar, a partir de unidades piloto, o sistema de informações gerenciais já desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP), programa

especialmente desenvolvido para informatização com visualização estatística e mapeada das ocorrências policiais, que oferece os dados básicos de análise criminal;

2. Desenvolver, através de assessoria nacional e internacional (policiais de outros países que usam intensivamente esses sistemas), programas de treinamento e elaboração de normas para análise criminal que possibilitem identificar modalidades criminosas segundo seu tipo, locais e horários de maior incidência, condições prévias, causas aparentes e não aparentes, padrões de atividade criminal, identificação de tendências, identificação dos criminosos mais atuantes, identificação das redes de atuação criminosa.

3. Desenvolver programa sobre metodologia de análise de problemas, criminais e não criminais que afetam a atividade da polícia, versando sobre técnicas de agrupamento de incidentes, aprofundamento de causas, multiplicidade de conexões entre causas e incidentes, interessados e prejudicados, história do problema, partes afetadas nas causas e nos efeitos, isolamento de responsabilidades específicas e identificação das responsabilidades compartilhadas.

4. Desenvolver modelo de planejamento conjunto de ações compartilhadas pelos policiais civis e militares das UBP e planejamento regional conjunto pelos policiais civis e militares das USAT, baseados em informações desenvolvidas pela análise de problema e análise criminal, conforme o interesse de cada área.

5. Desenvolver e implantar núcleo de análise criminal em cada USAT, abrangendo policiais civis e militares especialmente habilitados para a atividade de análise, capaz de assessorar as UBP subordinadas nas tarefas de desdobramento das análises locais e no ajuste ao planejamento regional, quando convier ao maior impacto das ações.

6. Promover estágio internacional aos principais multiplicadores e diretores do projeto de treinamento (principalmente nas polícias de Los Angeles, Nova York e Chicago)

7. Promover treinamento em análise criminal e metodologia de resolução de problemas, para chefes de UBP, chefes de USAT e coordenadores de núcleos de análise criminal, iniciando por responsáveis de áreas piloto.

8. Desenvolver programa de atração de lideranças comunitárias para participação nas atividades de análise de problemas locais.

9. Estruturar grupo de consultoria e acompanhamento de implantação das novas práticas, que sugerirá as alterações necessárias.

ESTRATÉGIA # 4 - A polícia atuará em parceria com a comunidade local

Justificativa

A polícia não pode ser autônoma em relação à comunidade pois opera para ela e em função dela. A polícia depende da comunidade de onde são provenientes as informações sobre os crimes e desordens registrados, sobre suspeitos, sobre crimes ocorridos e não registrados (como testemunhas e como vítimas), sobre prioridades preocupantes sob a ótica da população local, sobre causas reais e prováveis de problemas da região, sobre as expectativas em relação ao trabalho da polícia, além de oferecer avaliação de seu desempenho e sobre a qualidade do atendimento aos cidadãos. O contato com a comunidade permite não só aprofundar diagnósticos como também estimular sua participação na resolução de problemas sociais que, mal atendidos, acabam demandando ação policial, principalmente nas questões de crianças e jovens carentes e infratores

Objetivos

1. Possibilitar aos policiais a percepção do papel da comunidade local no diagnóstico dos problemas e também no encaminhamento de suas soluções;
2. Desenvolver parceria permanente entre policiais e comunidade para análise de problemas e planejamento de soluções;
3. Possibilitar aos policiais a análise das questões sociais persistentes em suas áreas, que demandem parceria com outros órgãos públicos e entidades locais para a solução dos problemas;
4. Desenvolver programas especiais para atendimento à vítimas de violência e para divulgar ação educativa de autoproteção;
5. Elaborar programa de avaliação continuada da atuação da polícia pelos cidadãos locais e usuários dos serviços policiais.

Principais atividades

1. Estruturar seminários, com a assessoria de cientistas sociais, para exame e seleção de práticas eficazes de reunião com representantes comunitários, visando análise conjunta de problemas e a formulação de alternativas de solução;
2. Estruturar seminários para estudar e sintetizar as questões sociais mais relevantes que envolvem os órgãos policiais, com as respectivas indicações de condutas produtivas com a comunidade;
3. Realizar programa de seminários com a participação de policiais, lideranças e representantes de entidades comunitárias e representantes de órgãos públicos envolvidos nos problemas locais para identificar os principais problemas locais e programar o diagnóstico, sob metodologia adequada, e a busca compartilhada de soluções.
4. Coleta e discussão de experiências bem sucedidas no atendimento adequado às vítimas de violência e posterior formulação de orientações e procedimentos para seu adequado atendimento;
5. Elaboração de material de divulgação (folhetos, cartazes, vídeos) sobre o papel da comunidade na redução e prevenção de seus problemas e sobre as medidas de autoproteção contra a violência;
6. Elaborar orientações e material de treinamento para melhorar a capacitação dos policiais em atendimento do público que demanda seus serviços e em lidar com a comunidade, dentro de princípios de ciência social e de conceitos básicos de qualidade total;
7. Elaboração de manuais e vídeos de treinamento sobre princípios e técnicas de interação da polícia com sua comunidade;
8. Elaboração de programas de avaliação dos serviços policiais;
9. Adoção de unidades policiais para a realização de projeto piloto de interação polícia-comunidade no diagnóstico de seus problemas e planejamento de sua resolução;
10. Estruturar grupo de consultoria e acompanhamento das novas práticas que sugerirá as alterações necessárias.

ESTRATÉGIA # 5 – Capacitação gerencial básica: desenvolvendo a liderança dos chefes policiais

Justificativa

A deficiente preparação em princípios e técnicas de gestão e motivação dos chefes policiais, tanto da PM como da Polícia Civil, consagrou práticas tradicionais e ultrapassadas que desperdiçam tempo e recursos, além de limitar severamente o potencial de trabalho dos policiais e a produção de resultados. A implementação das demais estratégias dependerá largamente da qualidade da

liderança capaz de mobilizar policiais para quererem fazer bem feito e alcançar objetivos elevados.

Objetivos

1. Possibilitar aos responsáveis por cargos de chefia policial confrontar práticas ultrapassadas de chefia, com práticas capazes de obter maior comprometimento, motivação e melhores resultados por parte dos subordinados;
2. Estimular os chefes policiais a adotar atitudes e comportamentos gerenciais mais eficazes na organização, direção, avaliação, motivação e realização de sua força de trabalho.
3. Oferecer subsídios comportamentais adequados para dar suporte às estratégias de relacionamento comunitário.

Principais atividades:

1. Contratar assessoria de universidade ou de entidade de consultoria para desenvolver as atividades relativas a esta estratégia;
2. Pesquisar as características das culturas das polícias, particularmente crenças e práticas correntes nas unidades policiais a respeito da chefia policial, inclusive as atitudes dos subordinados a respeito da chefia que recebem;
3. Desenvolver modelo de gestão policial a partir de técnicas de administração e dos princípios consagrados de liderança eficaz aplicados às organizações;
4. Estruturar programas de treinamento conjunto com chefes policiais civis e militares, abrangendo inicialmente os chefes das UBT e USAT escolhidas para implantação piloto;
5. Estruturar programas de treinamento de alta gerência, a partir dos mesmos princípios de gestão, para sintonizar o nível estratégico e intermediário com as unidades operacionais, principalmente na aplicação de fundamentos de descentralização e de motivação da força de trabalho;
6. Programar alterações curriculares nos cursos de formação e aperfeiçoamento de policiais com cargo de chefia, para difusão intensiva dos princípios e práticas adotados para influenciar positivamente novas práticas de gestão e a própria cultura das organizações policiais;
7. Estabelecer a exigência mínima de 18 anos para acesso aos concursos, de 18 meses para a formação de chefes policiais (oficiais e delegados) e de 25 % do tempo de treinamento em estágios reais continuados, operando sob comando local em atividades básicas (patrulhamento e investigação).
8. Elaboração de manual de princípios de gerência policial como fonte de referência dos novos princípios e práticas adotadas.
9. Estruturar grupo de consultoria e acompanhamento da implantação das novas práticas, que sugerirá as alterações necessárias.
10. Incentivar a atividade do policiamento fundamental, através de medidas administrativas e legais que distingam sua importância e o torne atraente como expressão profissional, tais como (exemplos): adicional de risco, atribuição de uma semana a mais de férias, exigência de um mínimo de 60% nessa atividade para promoção ou obtenção de qualquer vantagem diferenciada (estudo no exterior, instrutor de academia etc), pagamento de horas extras, premiar com um 14º salário os integrantes da unidade de melhor desempenho semestral etc.
11. Desenvolver um sistema de recompensa às lideranças que são legitimadas pelo alto desempenho nos critérios de eficácia, eficiência, efetividade e integridade nas atividades policiais territoriais, de forma a possibilitar a criação de quadros de elevada capacitação para responder aos desafios atuais e futuros da polícia.

ESTRATÉGIA # 6 - A integridade dos quadros policiais será objeto de contínua mobilização da instituição policial.

Justificativa

A credibilidade da instituição policial perante a sociedade depende de sua eficácia e de seu próprio e intransigente respeito à lei. A intolerância oficial à corrupção, e a adoção de mecanismos de orientação, de monitoramento e de aplicação severa de punição aos policiais que infringem a lei, devem constituir dever e preocupação permanente dos responsáveis pela integridade e operosidade da instituição policial

Objetivos

1. Destacar a integridade da polícia como um de seus valores basilares;
2. Estabelecer conceitos e procedimentos destinados a fortalecer os princípios da integridade da instituição policial;
3. Estabelecer procedimentos básicos para reduzir as possibilidades de desvios funcionais e corrupção.

Providências básicas

1. Instituir, através de ação conjunta dos chefes das polícias do Estado e comissão de representantes da sociedade, o Programa de Integridade da Polícia Estadual;
2. Propor projeto de lei, instituindo o Código Disciplinar da Polícia, contemplando a PM e Polícia Civil, no qual será estabelecido o conjunto de infrações que atentam contra a integridade policial e os procedimentos de punição;
3. Estabelecer para todos os níveis de chefia as responsabilidades gerais e os procedimentos específicos de zelar pela integridade moral de seus subordinados;
4. Desde o início do programa estabelecer a obrigação de qualquer chefia de instaurar procedimento em caráter de urgência a qualquer denúncia a respeito de desvio de conduta ou corrupção;
5. Estabelecer mecanismos de sigilo e proteção ao denunciante;
6. Elaborar ampla campanha de orientação ao público interno, inscrevendo os princípios da integridade policial na abertura de manuais, capas de processos, cartazes nas unidades policiais e outros recursos de ampla difusão;
7. Instituir o tema Integridade Policial em todos os cursos das polícias;
8. Elaborar campanha de esclarecimento ao público quanto às obrigações vinculadas à integridade dos policiais, esclarecendo sobre os meios de denunciar desvios de conduta que presencie ou do qual seja vítima;
9. Estabelecer a obrigatoriedade de todo policial registrar atividade particular que esteja exercendo, para fiscalização de eventual incompatibilidade com a função policial ou inabilitação para o trabalho devido à carga excessiva ou horário inadequado, sob pena das sanções do Código Disciplinar.
10. Estabelecer regras rígidas, programa de treinamento e procedimentos de apuração sobre o uso excessivo de força pelos policiais.

ESTRATÉGIA # 7 Uma estratégia especial: promovendo a redução da violência dos jovens.

Justificativa

Os jovens são os principais autores e vítimas de violência (235,5 assassinados por 100.000 habitantes/ano no Estado), sendo cada vez maior sua participação em atos criminosos violentos e no uso e tráfico de drogas. A sociedade, com a exceção de algumas entidades, tem se mantido longe da resolução desse problema preferindo debitá-lo à ação da polícia, que, por sua vez, se limita aos encaminhamentos de praxe sem maior envolvimento. Há experiências nacionais e internacionais relevantes e potencial local para se iniciar uma urgente e vigorosa cruzada para salvar milhares de jovens da violência.

Objetivos

1. Adaptar programas bem sucedidos em outros locais para redução da violência praticada e ou sofrida por jovens, para aplicação nas áreas mais violentas da Grande São Paulo e outras áreas críticas do Estado;
2. Reduzir a violência cometida e sofrida por jovens entre 15 e 24 anos grupo etário de maior incidência de atos violentos, particularmente com o uso de arma de fogo.
3. Envolver a comunidade no diagnóstico da violência cometida por jovens e no exame das alternativas que possam atuar eficazmente sobre as causas dos comportamentos violentos.
4. Envolver a comunidade na aplicação e difusão de estratégias de reeducação de crianças e jovens para a adoção de alternativas de comportamento não violentos para as situações de conflito.
5. Envolver agências governamentais diversas, a mídia e as agências não governamentais num programa comum objetivando a prevenção dos comportamento violentos.
6. Possibilitar à sociedade reconhecer que o comportamento violento é aprendido no contexto social, para empreender processos intencionais de redução dos fatores de influência negativa sobre o comportamento dos jovens em situações de conflito.
7. Possibilitar o desenvolvimento de estratégias paralelas para a redução da violência em outros grupos etário

Providências básicas

1. Instituir o “Programa de redução de violência em jovens” a ser desenvolvido por comitê especialmente designado, integrado por policiais, agências afins do governo e entidades atuantes nesse segmento social.
2. Pesquisar e analisar programas bem sucedidos na redução de violência urbana, verificando a viabilidade de sua aplicação na Grande São Paulo
3. Contatar com responsáveis por entidades nacionais e internacionais que venham desenvolvendo programas bem sucedido como o Center for Violence and Injury da Education Development Center, fundação norte americana sem fins lucrativos de pesquisa e desenvolvimento , com sólidos e bem sucedidos programas aplicados em vários países, inclusive em áreas violentas da Colômbia, para assessoria neste programa.
4. Promover reuniões de agências governamentais e não-governamentais, representações relevantes da sociedade, universidades, bem como representantes da mídia para discutir diagnóstico e alternativas práticas de redução da violência entre os jovens.
5. Desenvolver planejamento integrado de ações das diferentes agências para a implementação do programa.
6. Desenvolver programas e materiais de treinamento.
7. Iniciar a implantação de projeto piloto em área representativa do problema.
8. Acompanhamento, avaliação da implantação e programação de ampliação para outras áreas.

ESTRATÉGIA COMPLEMENTAR # 8 O Governo do Estado promoverá o Programa Estadual de Redução e Prevenção da Violência

Justificativa

Embora o papel da polícia seja fundamental, a amplitude dos esforços para o controle da violência requer uma estratégia global do Governo do Estado para articular e dirigir todos os esforços dos órgãos públicos e da sociedade que possam contribuir para a resolução desse problema crítico.

Objetivos

1. Identificar o potencial de participação dos vários órgãos públicos nas atividades de prevenção da violência e as formas de atuação cooperativa entre eles e a sociedade;
2. Identificar as ações em curso por entidades da sociedade para a prevenção da violência, bem como o potencial de ampliação de suas ações e de cooperação num programa amplo com o Estado;
3. Estruturar um programa baseado numa rede cooperativa de órgãos do Estado e da sociedade, implantando múltiplas ações e estimulando as ações existentes;
4. Obter subsídios para reajustamento de programas sociais e alocação de recursos no âmbito do Governo;
5. Motivar a sociedade a participar amplamente nesse problema que atinge a todos;
6. Reduzir a violência na sociedade paulista.

Providências básicas

1. Oficializar, através de decreto, o programa estadual de redução e prevenção da violência, definindo seu alcance e a participação de todas as áreas do governo, em moldes similares ao sistema de defesa civil;
2. Designar o coordenador do programa, de preferência o vice-governador por sua ascendência funcional sobre o secretariado e por estar situado no gabinete do Governador;
3. Desenvolver, através de comissão diretora, os estudos estratégicos de diagnóstico, recenseando o potencial de ação do governo e da sociedade, com o apoio de tecnologia de integração de sistemas e inovação de processos, definindo o programa de implementação;
4. Estabelecer um órgão ou comissão, no programa, para análise, apoio e fomento de programas sociais vinculados à prevenção da violência;
5. Definir o programa particular de cada secretaria para os objetivos do programa geral;
6. Desenvolver acordos de cooperação com os órgãos necessários do governo federal, com prefeituras, ministério público, magistratura e com o legislativo;
7. Apoiar a expansão dos juizados especiais e as oportunidades de aplicação de penas alternativas;
8. Estudar com a mídia a forma de colaboração no programa, principalmente na abordagem de temas que possam estimular ou validar comportamentos violentos e na mobilização da sociedade para o programa;
9. Viabilizar apoio financeiro de órgãos internacionais e do FAT para frentes de trabalho social com agentes sociais de prevenção da violência

ESTRATÉGIA COMPLEMENTAR # 9 - O Governo Federal promoverá condições para o desenvolvimento da eficácia da polícia brasileira.

Justificativa

A violência é mais que um problema estadual e merece prioridade na agenda do Governo Federal, pelo impacto que acarreta na sociedade brasileira, inclusive prejuízo de alguns investimentos externos. A polícia brasileira em geral sofre aguda desatualização em técnicas administrativas e estratégias operacionais o que agrava seu potencial, já comprometido pela condições inadequadas de trabalho. Embora a questão mereça ajustes na legislação federal, muitas providências de âmbito administrativo podem fomentar a eficácia da polícia nos estados, cooperando com a redução da violência no país.

Objetivos

1. Criar um programa de desenvolvimento da eficácia da polícia brasileira;
2. Estudar e propor soluções para os problemas gerais e regionais da polícia no País;
3. Atualizar e difundir conceitos e práticas administrativas e operacionais do trabalho policial, ajustadas ao Programa Nacional de Direitos Humanos;
4. Melhorar a capacitação da polícia brasileira para a atividade de prevenção, baseada na integração das atividades das polícias civil e militar e na participação comunitária;
5. Desenvolver mecanismos de cooperação interestadual e com a Polícia Federal;
6. Apoiar a ação das polícias através de sistema federal de dados criminais;
7. Preparar projetos de lei que se façam necessários ao desenvolvimento da polícia brasileira.

Providências básicas

1. Instituir o Programa de Capacitação da Polícia Brasileira, a ser desenvolvido sob responsabilidade do Ministro da Justiça;
2. Adequar a Academia Nacional de Polícia para a promoção de estudos sobre os fatores de eficácia da polícia, utilizando a experiência nacional e internacional;
3. Promover programa de capacitação através de treinamento de policiais graduados na Academia Nacional e treinamentos regionais, desenvolvendo materiais de ampla difusão nas polícias brasileiras (livros, folhetos, vídeos), com o apoio do FAT;
4. Ampliar a capacidade e a disponibilidade do sistema nacional de informações criminais, financiando os equipamentos básicos de acesso aos estados de menores recursos;
5. Estabelecer convênio ou outra modalidade de cooperação com a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP) para difundir a implantação do sistema de informações gerenciais, sistema vital para a eficácia da polícia nas grandes cidades brasileiras;
6. Estabelecer programas de cooperação regional entre as polícias estaduais e entre elas e a Polícia Federal, definindo sistemas de cooperação e normas operacionais;
7. Cuidar da modernização da legislação processual penal, de forma a agilizar a justiça, inclusive substituindo o instrumento do inquérito policial por outro sistema mais ágil e simplificado de apresentação de provas que desonerem a polícia de sua carga burocrática.
8. Promover estudos para criação da Guarda Nacional, uma polícia militar federal que realize os trabalhos policiais de fronteira, inclusive de guarda marítima, cuide das graves crises do campo e apoie, mediante convênio, necessidades pontuais dos governos estaduais, desonerando o Exército Nacional desses desgastantes e indevidos encargos;

9. Promover estudos desapaixonados de unificação das polícias civil e militar, tendo em vista a redução dos elevados custos e a melhoria do desempenho do aparato policial, adequando-as à nova realidade do país e preparando-as para os desafios do futuro.

APÊNDICE I

A participação da prefeitura na segurança pública (uma consideração inicial)

Prefeitura e segurança pública

O crescente repasse de responsabilidades ao município para gerir mais proximamente as necessidades dos cidadãos, reconhece a conveniência da autoridade local para atender com mais eficácia os encargos com relação a áreas problemáticas como saúde, educação, assistência e desenvolvimento social. A única área de atendimento de necessidades sociais totalmente debitada ao Estado refere-se à atividade da polícia, à qual muitos prefeitos preferem não se envolver, por não vislumbrar competência e também para evitar a sobrecarga de responsabilidades com área técnica de grande complexidade e sempre sujeita a complicadas demandas e repercussões (insucesso, demanda insaciável, violência, corrupção).

A atividade policial é totalmente regulada e executada pelo estado – com exceção das polícias federal e rodoviária federal – e deve assim permanecer por algumas boas razões:

1. pela complexidade de sua organização e operação;
2. altos custos de investimentos e custeios;
3. flexibilidade para atuar em outros municípios;
4. necessidade de atuar em sintonia com outros órgãos de âmbito estadual como o poder Judiciário e o Ministério Público.

Alguns prefeitos preferem ficar distantes do problema, outros colaboram com recursos (combustível, aluguéis de instalações, funcionários), enquanto outros mais ousados – às vezes por pura demagogia – resolvem intervir com a implantação de guardas municipais, que se tornam extremamente onerosas e não produzem os resultados esperados, tanto por suas limitações técnicas, como por desajuste com o aparato policial local, com o qual se sujeita a constantes atritos por questões de competência legal.

Por que a administração municipal deve se envolver

Apesar das limitações quanto à atuação direta, a administração municipal deve se envolver com a segurança pública por algumas razões:

1. a violência é questão que afeta significativamente a qualidade de vida dos habitantes das médias e grandes cidades e, portanto, deve ser assunto do maior interesse dos prefeitos;
2. os municípios maiores administram serviços de emergência que fazem interface com a ação da polícia: bombeiros (que em São Paulo é conveniado com os municípios), serviço de ambulância, administração do trânsito, defesa civil;
3. os programas sociais dos municípios, principalmente nas áreas mais degradadas, têm elevado potencial para interferir em fatores facilitadores e precipitadores de desordens e crimes;
4. a sociedade local, representantes de entidades civis e comunitárias são cada vez mais solicitadas a participar da discussão e solução de problemas da violência;

5. os prefeitos devem estar informados sobre os problemas de segurança, sobre os recursos policiais existentes em seu município, bem como sobre planos em andamento e resultados obtidos. Esse conhecimento é fundamental para conhecer tipos e locais de problemas, para promover possíveis programas sociais de prevenção, bem como para exercer seu poder político junto ao governo do estado, para o provimento de recursos policiais compatíveis com as necessidades do município.

Como a administração municipal pode participar

A administração municipal deve não só exercer com competência suas atribuições legais, como também liderar sua comunidade nos esforços para resolver seus problemas críticos, entre os quais está a questão da segurança pública. Liderar a comunidade implica em ir além dos deveres formais, pois trata-se de influenciar entidades e pessoas, do município e do estado, de diferentes poderes, que não devem subordinação ao prefeito. O esforço cooperativo eficaz, principalmente no caso da segurança pública, depende dessa liderança e deve ser instrumentalizado por alguma estrutura formal que possibilite definir responsabilidades e articular esforços coordenados. A sugestão, no caso, é a criação, por lei municipal, de um Conselho Municipal de Segurança Pública que congregue representantes da prefeitura, da câmara municipal, das polícias civil e militar, do poder judiciário, do ministério público, de entidades empresariais, de entidades civis prestadoras de serviço social e de representação da comunidade. Caberia a esse Conselho diagnosticar os problemas vinculados à violência no município, estabelecer programas coordenados de ações e acompanhar a implementação dos trabalhos, além de gerir fundos provenientes de doações.

1. Zelando pela ordem

A ordem é um regulador da liberdade, necessária à convivência das pessoas. Quando a ordem é sistematicamente quebrada, a liberdade individual e coletiva é ameaçada. A desordem geralmente oferece sinais inquietadores da ausência ou indiferença da autoridade com as normas reguladoras da vida em sociedade: lixo espalhado, ruídos excessivos de bares e danceterias, estacionamento irregular de veículos sobre calçadas, infrações de trânsito, pixações e depredações, ambulantes obstruindo calçadas, mendigos profissionais, hotéis sem condições sanitárias que dão suporte à prostituição etc. A desordem, além de ser um dos principais indutores do sentimento de insegurança da população, é poderoso fator criminógeno porque afasta os cidadãos de suas áreas públicas, estimula a degradação continuada do espaço público e propicia ambiente receptivo à delinquência. Exemplo marcante é a Praça da Sé em São Paulo: em seu subsolo fica a mais movimentada estação do Metrô, onde passam milhões de pessoas por dia sem um papel no chão, sem pixações e sem desordens ou crimes; na superfície, até recentemente, uma profusão de camelôs oferecia um panorama de desordem, sujeira e delitos variados desde crianças cheirando cola até ladrões de transeuntes. O forte esquema de policiamento, impotente para reduzir os problemas, foi dispensado após a retirada dos camelôs pois no dia seguinte os índices de criminalidade caíram em 70%.

Três precipitadores de desordens e crimes podem ser cuidados pelo poder municipal nesta dimensão:

a. Oportunidade

Refere-se ao conjunto de condições ambientais que favorecem a ocorrência de crimes e desordens, por falta de regulação do poder municipal ou falta de fiscalização e imposição de sanções.

Tipos de intervenção possíveis para manter ou restaurar a ordem:

- proibição de instalação de bares, principalmente para vendas de bebidas em balcão, sem atender as devidas formalidades e os requisitos sanitários;
- eventual proibição de funcionamento de bares com portas abertas, para venda de bebidas destiladas, após determinados horários, quando a embriaguês estiver associada a grande número de desordens, agressões e homicídios;
- proibição de instalação de bares e casas de jogos (tipo fliperama) a menos de 200 metros de escolas;
- estabelecer rígidas normas de registros de hóspedes e de condições sanitárias para hotéis e pensões que dão suporte à prostituição e ao tráfico de entorpecente;
- regular trânsito e estacionamento e intensificar a iluminação nas vias passíveis de desordem (áreas de lazer noturno, proximidade de escolas, vias de trânsito rápido), com intensa fiscalização, inclusive através de radares e câmeras de vídeo;
- estimular os comerciantes dos principais corredores comerciais para que colaborem, na oferta de tíquetes de estacionamento (zona azul), na instalação de câmeras de vídeo e na manutenção da limpeza de suas imediações;
- desenvolver amplo programa educacional para a manutenção da limpeza urbana, bem como rigoroso sistema de manutenção da limpeza e recolhimento de lixo, com previsão de multas para os infratores;
- estabelecer programas de incentivo à frequência escolar, bem como acordos com os órgãos de ensino municipais e estaduais e o Ministério Público para reduzir a evasão escolar e a falta às aulas por motivo não justificado;
- desenvolver programas especiais de educação e preparação profissional para crianças e adolescentes carentes;
- desenvolver programas especiais de educação e lazer, principalmente esportes dirigidos, nas áreas mais carentes e propensas a violência.

b. Reduzindo a impunidade

Embora a questão da impunidade esteja associada à legislação penal, de responsabilidade federal, algumas medidas municipais podem cooperar com o senso de cumprimento das normas e fortalecer a percepção da autoridade, criando condições para punição ao transgressor. Já se sabe que um dos fatores de reconhecido papel no incremento da violência é a crença na impunidade. A certeza de prejuízo ao comportamento transgressor é mais importante nas estratégias de controle do que o tamanho de uma pena cuja aplicação pareça remota.

Intervenções sugeridas:

- Imposição e cobrança pontual de multas a comportamentos transgressores às posturas municipais, principalmente os mais visíveis e que mais incomodam a população: barulhos intensos à noite, hotéis de prostituição, casas abandonadas invadidas por viciados, lixo nas vias públicas, trânsito e estacionamento irregulares etc;
- Negociar com os órgãos locais do Poder Judiciário e oferecer recursos (prédios, equipamentos, funcionários) para a instalação de plantões judiciais, previstos na Lei 9099 que institui os juizados especiais de instrução capaz de dar pronta resposta a delitos de menor poder ofensivo;

- Estimular os órgãos policiais locais a adotar rigorosa providência de polícia judiciária nos casos de contravenção penal, que costumeiramente são relevados ou limitados a boletim policial sem outras consequências;
- Através de entendimentos com os órgãos locais do Poder Judiciário, apoiar programa de intensificação da ação fiscalizadora do Juizado de Menores, principalmente na venda de bebidas alcoólicas a menores e sua presença em locais e horários não permitidos;
- Apoiar e acompanhar o funcionamento dos Conselhos Tutelares e estabelecer convênios com o estado para instalação e adequada administração de Abrigos de Recolhimento de Menores Infratores.

c. Fortalecendo as inibições à transgressão

A maioria das pessoas sofre impedimentos internos para cometer transgressões sociais e legais. Uma constelação de forças, como a consciência individual, o auto-conceito, senso de honra, convicções religiosas, tendências a sentir culpado em relação a ações que considera indignas e interpretações positivas das normas morais e legais, podem reduzir a probabilidade de que uma pessoa cometa uma transgressão ou crime. Essas forças decorrem de um longo processo educacional e envolvem todas as instituições sociais como a família, a escola, a igreja, governo, a imprensa. Todavia alguns programas de apoio podem ser desenvolvidos:

- Programas educacionais para escolas e ampla difusão sobre questões práticas de respeito ao próximo, solidariedade e promoção da cidadania;
- Programas educacionais e de comunicação social sobre a preservação do patrimônio público;
- Programas educacionais e de comunicação social, principalmente para crianças e jovens, sobre alternativas não agressivas para se negociar a resolução de conflitos do cotidiano;
- Programas de orientação para pais e professores sobre métodos adequados de se lidar com condutas de transgressão de crianças e adolescentes;
- Programas de esclarecimentos sobre o que seja crime, contravenção e os problemas que acarretam o envolvimento com a polícia e a justiça (encarceramento, perda de oportunidades sociais, comprometimento do futuro, indenização de danos, comprometimento e ameaças aos familiares e amigos etc).

2. Desenvolvendo programas sociais de prevenção

O grau e a multiplicidade de carências sociais, agravados pela falta de solidariedade dos privilegiados da sociedade, tende a tornar as pessoas concentradas em seus problemas e a experimentar sentimentos de revolta com suas continuadas frustrações. Essas frustrações podem acarretar, em muitas pessoas, certa insensibilidade aos valores e normas da sociedade e julgar natural, até como expediente de sobrevivência, o desvio para a transgressão e o crime.

Tipos de intervenção:

- Ampliação da presença do poder público nas áreas mais carentes, com um conjunto de programas que possam reduzir frustrações: salário-escola, creches, centros esportivos nas escolas, limpeza e urbanização de favelas, postos de saúde ou atuação de agentes comunitários de saúde, atividades de lazer.

- Programas de capacitação profissional e de ampliação das oportunidades de emprego;
- Programas educacionais de prevenção ao uso de drogas e do alcoolismo;
- Estimular e apoiar a ação de organizações de voluntários que atuem ou possam atuar em programas sociais vinculados à ampla prevenção do comportamento transgressor ou violento: programas educacionais, de lazer, esportivos, de orientação de famílias e jovens, de prevenção e recuperação de viciados em drogas e álcool etc.

3. Apoiando e articulando o esforço policial

Em quase todos os municípios brasileiros os prefeitos estão distanciados da organização e operação das organizações policiais locais. Desconhecem a organização da polícia local, os efetivos policiais, os planos de ação e resultados, e, principalmente, os problemas da polícia: se os recursos são compatíveis com as condições da cidade, se estão bem aplicados, se não há desvios indevidos, se a PM e a Polícia Civil operam de forma coordenada, queixas da população quanto ao tratamento recebido etc.

Alguns dos problemas mais comuns:

- recursos humanos e materiais incompatíveis com a população e problemas locais, comparando-se com cidades de porte equivalente do estado;
- custosa duplicação de recursos e esforços das duas corporações policiais: duas centrais de rádio, instalações operacionais distantes, dois locais para atendimento da população etc;
- falta de diagnóstico acurado e oportuno dos problemas policiais a partir de confiável base de dados informativos;
- falta de planejamento conjunto e coordenação dos esforços de prevenção e repressão ao crime;
- dispersão e desvios de recursos: viaturas utilizadas para mero transporte pessoal, pessoal operacional em atividades administrativas, escalas de serviço com abusivos períodos de folga etc;
- inadequado atendimento da população pelos policiais de rua ou nas repartições policiais;
- falta ou deficiente relacionamento da polícia com a comunidade;
- falta de relatórios sobre planos e resultados do esforço policial na cidade;
- desarticulação do esforço policial com programas sociais do estado e da prefeitura, principalmente nas áreas mais críticas.

A administração municipal deve considerar que o resultado final da prevenção e redução da violência no município depende não só da eficiente operação do aparato policial como também da combinação de recursos e esforços existentes no município, tanto municipais como estaduais e da própria comunidade local.

A ação municipal deve considerar as seguintes áreas de atuação, envolvendo o aparato policial local:

- a. Solicitar do estado:
 - fixar para o município a mesma proporção de efetivos e recursos de cidades de porte equivalente no estado;

- montar um centro integrado de telecomunicações para as atividades de emergências municipais : PM, Polícia Civil, Bombeiros, Trânsito, Defesa Civil, Polícia Rodoviária;
- estabelecer normas para a inclusão da prefeitura como parte integrante da coordenação dos esforços de segurança pública;
- instruir a direção da PM e Polícia Civil para a criação e atuação nos Conselhos Comunitários de Segurança que cabem no município;
- o estabelecimento e fiscalização de metas de redução da criminalidade local;
- instruir o aparato de segurança local para informar mensalmente o prefeito sobre a atuação e resultados;
- o estabelecimento de padrões de qualidade no atendimento da população pela polícia, facilitando meios para encaminhamento de queixas e sugestões.

b. Estudar as possibilidades de apoiar diretamente o esforço policial:

- apoiando a atividade de planejamento policial através de seus sistemas de informática, incluindo a base de dados do geo-processamento municipal (mapa informatizado para registro localizado de eventos);
- programando a cessão por empréstimo de recursos materiais básicos às atividades operacionais e as de atendimento direto ao público: veículos, equipamentos portáteis de rádio, equipamento de informática, locação de prédios para trabalho integrado das polícias;
- participar na montagem da central integrada de emergências do município (central de telefone e rádio), incluindo funcionários municipais para a liberação de policiais para atividade de policiamento;
- programar a implantação progressiva de postos de apoio à segurança pública (PASP), postos avançados (3 a 5 por distrito policial) com guarnição motorizada e a pé da PM e um funcionário da prefeitura treinado para atendente no local;
- implantar sensores com alarmes em escolas, postos de saúde e outras instalações sujeitas a furtos e vandalismos;
- implantar serviço de ambulância e de atendimento social motorizado para desonerar a PM e a Polícia Civil dos constantes encargos não-policiais que desviam recursos do policiamento;
- mobilizar as entidades empresariais para adesão ao esforço de redução da violência, não só na oferta de idéias, como também na constituição de entidade associativa (associação, fundação, instituto) para promoção da segurança da cidade, com captação de recursos, inclusive de fundações brasileiras e estrangeiras, para financiar projetos sociais, contratar especialistas e adquirir equipamentos de tecnologia atualizada.

As observações efetuadas referem-se basicamente às cidades de médio e grande porte – acima de 100.000 habitantes – ou até menores quando contidas nos cinturões metropolitanos, onde os recursos policiais parecem cada vez mais insuficientes para a quantidade de eventos e qualidade da violência. Alguns indicadores devem ser mencionados:

1. se a taxa anual de homicídios for de 3 casos para cada 10.000 habitantes, pode se cogitar de séria deterioração das condições sociais. Se o crescimento anual dos homicídios estiver acima de 10% essas condições estão se agravando aceleradamente e merecem urgente programa de intervenção. Taxas acima de 6 por 10.000, com tendência de crescimento, indica falência dos sistemas de controle.

2. se a taxa anual de roubos registrados for acima de 20 casos para cada 10.000 habitantes, pode se cogitar de sérios problemas de eficiência do aparato policial. Se o crescimento anual estiver acima de 15% a polícia está perdendo sua capacidade de prevenção e necessita reajustamento. Taxas acima de 45 por 10.000 habitantes indicam severa perda de controle e necessidade urgente de reestruturação operacional, com estabelecimento de unidades de inteligência, principalmente com vistas ao tráfico de entorpecente, ao crime organizado e ao envolvimento de policiais.

Nos casos de agravamento da violência a estrutura policial existente resente a dualidade de comando policial e demanda um trabalho cada vez mais articulado entre as polícias civis e militares e os demais recursos locais.

As pequenas cidades de até 20.000 habitantes ou de cidades maiores cuja população está estabilizada, são beneficiadas pelo efeito positivo do senso comunitário, da vigilância social e baixo impacto das discrepâncias sócio-econômicas. Nesses locais a baixa incidência de problemas policiais, não demanda maior organização e esforço da polícia.

Um equívoco: tirar a polícia do trânsito

Com a edição do novo Código de Trânsito a maioria das grandes cidades apressou-se a adotar corpo próprio de fiscalização de trânsito, alijando totalmente o policiamento da PM dessa tarefa, inclusive dos encargos de autuação de infrações tipicamente municipais.

A adoção de fiscalização própria de trânsito de fato desonera o policiamento de encargos de regulação do tráfego, possibilitando aumentar o esforço da prevenção de crimes. Todavia a adoção de um sistema misto de fiscalização de trânsito, com a participação do policiamento, através de convênio com o Estado, oferece vantagens para a segurança como um todo:

1. o policial desfruta de mais autoridade e é mais acatado pela população do que o fiscal municipal. A atuação mista possibilita certo grau de transferência dessa autoridade ao fiscal municipal, além favorecer o apoio nos casos de resistência de condutores à ação da fiscalização;
2. a autoridade do policial permite não só coibir infrações de trânsito, como também mostrar a presença sólida da autoridade para maior prevenção dos excessos perigosos no trânsito (nas cidades com mais de 50.000 veículos, o número de mortos no trânsito costuma ser de 7 a 10 vezes maior do que o número de mortos em assaltos);
3. o exercício da fiscalização de veículos e motoristas, permite ao policial exercer uma ação preventiva mais dinâmica, desenvolve relacionamento mais constante com a população, permite à população em geral a percepção da presença da autoridade pública, como fator de inibição a transgressões e crimes;
4. a fiscalização de veículos e motoristas por parte dos policiais é importante fator de prevenção de furtos e roubos de veículos, delitos que tendem a se ampliar nas maiores cidades sem esse tipo de fiscalização intensiva;
5. o treinamento e a cultura da polícia tornam seus agentes mais imunes às oportunidades de corrupção;

6. o treinamento de **todo** o efetivo da PM para também atuar e autuar na fiscalização de trânsito, ao lado de suas atribuições normais, permite reduzir infrações e acidentes, além de aumentar a arrecadação de multas de infratores. Esse incremento de multas pode permitir uma cooperação mais estreita da prefeitura com o sistema de segurança pública. Nas cidades maiores a prefeitura pode, por exemplo, com parte desse recurso, instalar um centro de operações de telecomunicações agregando, no mesmo espaço, o trabalho do trânsito municipal, da PM, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros, Defesa Civil e serviços de ambulância, criando um **Centro Integrado de Emergências Municipais**.

APÊNDICE II

Guarda nacional – uma discussão inadiável

A proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, atribuindo autonomia aos estados da federação para estabelecer seus órgãos de segurança, contém alguns aspectos positivos, principalmente responsabilidade e flexibilidade para os estados cuidarem de seus problemas peculiares com mais eficácia e economia. A proposta, no entanto, contém sérios equívocos como a atribuição de competência à União de legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, instrução, convocação, mobilização e funcionamento dos órgãos de segurança pública”, numa cópia de regulação das polícias militares da constituição anterior que conspira contra o espírito da Constituição Federal de 1988, contra as prerrogativas federativas e acaba contradizendo o espírito da proposta. Equívoco também por atribuir aos governadores a competência de criar corporações militares, inovação excêntrica que vai na contramão das modernas tendências de organização das polícias em países democráticos. Para ser disciplinada e eficiente a polícia não necessita ser militar, pois o militarismo policial, típico de países ditatoriais ou unitários fortemente centralizados, induz distorções na organização e operação do serviço policial.

Em outro pernicioso dispositivo intervencionista, propõe-se, no parágrafo 7º do artigo 144, que lei federal disporá “sobre a criação, mediante ato do Presidente da República de órgão temporário, composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública, com o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou ainda de reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública de locais restritos ou determinados”. O texto, que copia linguagem típica da antiga doutrina de segurança nacional do governo militar, imagina uma estrutura institucional temporária composta de delegados, investigadores e policiais fardados, comandados não se sabe por quem para lidar com crises graves. Os antigos DOI-CODI, de triste memória, tinham aproximadamente essa finalidade e constituição.

Crises graves em estados democráticos de direito demandam ação de instituições permanentes e preparadas para intervenções especiais, com apoio eventual de organizações policiais locais. As forças armadas são as únicas instituições capacitadas a esse tipo de ação, mas elas não podem se sujeitar aos graves desgastes de intervenção interna nos primeiros desdobramentos das crises. Seria mais sensato assumir a necessidade de se criar a Guarda Nacional, uma polícia militar federal apta a atuar em todo o território nacional, em razão de várias conveniências:

1. a extensão de nossas fronteiras e a mobilização do crime organizado, particularmente no tráfico de entorpecentes e contrabando, inclusive de armas pesadas, estão muito aquém da capacidade das forças policiais estaduais que mal dão conta das demandas urbanas, sua verdadeira vocação. Nos grandes espaços da Amazônia a polícia estadual desaparece e a diminuta polícia federal, destinada a atividades especiais de investigação, é incompetente e incapaz para esse encargo. Também é descabido ao Exército e à Aeronáutica esse patrulhamento policial, assim como é estranho às funções constitucionais da Marinha de Guerra a atuação em atividades policiais de guarda costeira ou fluvial;
2. falta de estrutura e preparo das polícias estaduais e inadequação da Polícia Federal para atuar em conflitos no campo (índios, garimpeiros, posseiros, invasores de terras,

bandos organizados e armados de traficantes e contrabandistas, atos de terrorismo em centrais elétricas e linhas de transmissão etc), especialmente na Amazônia;

3. falta de condições para cuidar problemas ambientais graves, como desmatamentos, grandes queimadas, contrabando de minerais e madeiras nobres;
4. necessidade eventual de intervenção nos estados, por motivo de estado de sítio, estado de defesa, grave comprometimento dos órgãos policiais e outras crises que escapem à capacidade de controle da unidade federativa e a leve a solicitar apoio federal;
5. necessidade de força policial fardada com livre trânsito entre as fronteiras estaduais, para ágil ação em crimes de percurso interestadual, como contrabando, roubo de veículos e cargas, tráfico de entorpecente;
6. necessidade de escolta de interesse federal, que extrapolam as atividades de polícia judiciária da Polícia Federal: criminosos, dignatários, materiais estratégicos;
7. deficiência das polícias locais para atuar em grandes eventos (eleições, visita de papa, eventos esportivos e artísticos de massa, greves generalizadas), problemas críticos de defesa civil ou problemas urbanos graves (conflitos entre bandos de traficantes, áreas isoladas por grupos armados etc) que demandam subtração de efetivos e comprometam seriamente o policiamento ordinário;
8. necessidade de dispor de recursos para atuar em atividades de terrorismo que constituem séria tendência no panorama de segurança dos próximos anos.

O formato, instalação e formas de operação dessa Guarda Nacional merecem cuidadoso exame pelos ministérios da Defesa e da Justiça e a devida apreciação do Congresso Nacional. A título de sugestão:

1. A Guarda Nacional poderia ser constituída com subtração de 5 a 10%, e respectiva fatia orçamentária, do efetivo atual das Forças Armadas, a ser instalada de forma progressiva à base de 1 a 2% ao ano;
2. O pessoal, para a constituição inicial da GN, poderia ser oriundo das próprias Forças Armadas, arregimentados dentre os que concluírem a prestação do serviço militar ou policiais militares concursados;
3. Os graduados e oficiais poderiam ser oriundos, nos primeiros anos, das Forças Armadas (como ocorre na Gendarmerie da França) ou concursados entre oficiais e graduados oriundos das Polícias Militares ou entre investigadores e delegados das Polícias Cíveis estaduais;
4. Unidades poderiam ser sediadas nos estados, mediante convênio. Os estados interessados cederiam instalações, equipamentos convencionais de trabalho policial e manutenção básica (alimentação, combustível etc). Em contrapartida, o batalhão ou regimento local da Guarda Nacional apoiaria algumas atividades do policiamento : eventos artísticos e esportivos de massa, crises de defesa civil, greves ou protestos generalizados, eleições, reintegração de posse de grandes dimensões e gravidade, saturação de policiamento em áreas especialmente conturbadas por banditismo (guerra de gangues ou de traficantes). O gradativo contato com as polícias locais, que

poderiam participar do treinamento dos integrantes da GN, possibilitariam a crescente capacitação de seus efetivos para atuação no meio urbano;

5. Outras unidades poderiam ser instaladas por demandas estratégicas e policiais específicas, principalmente em áreas sensíveis das fronteiras.

As autoridades com responsabilidades estratégicas nacionais não podem mais continuar insistindo no modelo atual de polícias militares estaduais, para cumprir muitos desses encargos que listamos para a idéia da Guarda Nacional. As PM's na maior parte dos estados fronteiriços não conseguem ter recursos ágeis para cobrir os grandes vazios e geralmente seus efetivos são mal pagos, mal qualificados e desequipados. Nos estados maiores, onde o contingente tem melhor salário e melhor preparo, os recursos estarão concentrados nos grandes centros urbanos, onde estão as demandas, as pressões da opinião pública e do meio político. Além disso, governadores ciosos de suas custosas responsabilidades locais não estarão facilmente propensos a colaborar em questões fora de suas prioridades, além da resistência da opinião pública em sofrer desvios dos recursos que deveriam estar debitados à sua proteção.

O atual modelo policial brasileiro está esgotado, principalmente nos grandes centros urbanos, e em fase terminal de seu ciclo na sociedade brasileira. Se não houver mecanismos institucionais sólidos para enfrentar crises sociais graves, abre-se caminho para a intervenção prematura da Forças Armadas, o que é sempre inconveniente para sua destinação legal, ameaça sua imagem perante a população e infunde conflitos em sua doutrina de operação.

APÊNDICE III

A proposta “Covas” - um modelo equivocado

Noticiário de fevereiro afirma que o Presidente da República, sensibilizado com o grande número de assassinatos no carnaval, pretende apoiar a emenda Covas que tramita pelo Congresso Nacional. O Governador de São Paulo, em abril de 1997, encaminhou proposta de emenda constitucional elaborada pelo seu então secretário da segurança pública, o jurista José Afonso da Silva. Sua proposta prevê a manutenção das duas forças policiais atuais, num formato diferente com as seguintes peculiaridades principais:

- A Polícia Civil receberia 70% do efetivo da PM, constituindo um ramo uniformizado sob o comando dos delegados de polícia para executar a polícia territorial, ou em suas palavras, “executar o policiamento preventivo de combate à criminalidade”. De acordo com sua proposta iriam para a Polícia Civil apenas os praças selecionados (cerca de 45.000 em São Paulo);
- A Polícia Militar ficaria reduzida a um terço de seu efetivo atual para executar trabalhos especializados (bombeiros, policiamento rodoviário e florestal) e ações de choque para cuidar da “defesa interna, controlar a irrupção de movimentos sociais e cuidar de assistências militares”. Todos os oficiais (cerca de 5.000 em São Paulo) ficariam nesse contingente policial militar.

A proposta de São Paulo tem os méritos da ousadia em inovar e de firmar o conceito, hoje universal, de que cada área de policiamento deve ter uma única polícia e um único responsável perante a sociedade e perante o governo, para administrar resultados com seus policiais uniformizados e de investigação. Todavia essa proposta, baseada em estudo elaborado em 1982 por um grupo de delegados radicalmente corporativistas, e sem qualquer estudo sério de atualização com outros experientes policiais civis e militares, comete sérios equívocos:

1. mantendo duas organizações policiais, persistirão muitos dos problemas atuais: alto custo de instalações e serviços duplicados, rivalidades e disputas de competência (o policiamento de trânsito e escolar vão invadir áreas do policiamento civil). Só os custos com pessoal da PM custariam em torno de um bilhão de reais ao ano. Os efetivos para os bombeiros (cerca de 9.000, que deveriam constituir organização separada, polícia rodoviária (2.500) e polícia de choque (necessários 1.000) estariam bem abaixo da estimativa do jurista;
2. Ao propor que o policiamento ostensivo uniformizado seja complemento da polícia de investigação, inverteu a estrutura, o processo e a filosofia da moderna polícia democrática: as polícias são fundamentalmente visíveis (uniformizadas), preventivas e complementadas pelo esforço de investigação que atua, preponderantemente após o crime ter ocorrido.
3. ressuscita o papel da PM no regime militar, o de cuidar da defesa interna e de prevenir a irrupção de movimentos sociais, enquanto dá à Polícia Civil o papel *militar* de *combate* à criminalidade. Os três conceitos são estranhos para quem conhece o papel da polícia: defesa interna, conceito da antiga ideologia da ESG, está fora do interesse das demandas policiais; movimentos sociais são permitidos

pela Constituição; combate à criminalidade é conceito agressivo e sem sentido que deve ser substituído pela conceito operacional de *prevenção* do crime;

4. como os oficiais não poderão fazer parte da Polícia Civil, pelos inevitáveis conflitos com os delegados que os chefiariam, criam-se três situações de irracionalidade organizacional:
 - a PM remanescente terá em torno de 30.000 homens, sendo 5.000 oficiais, ou seja, cada oficial comandará 5 subordinados;
 - com a saída dos oficiais do policiamento preventivo, retira-se dessa atividade os detentores de conhecimento de planejamento e supervisão, patrimônio de conhecimento e experiência de difícil e longa substituição. Embora ao leigo pareça que tanto o policiamento ostensivo como a investigação possam ser realizados indiferentemente por PM's ou policiais civis, essas diferentes atividades demandam longo aprendizado pela experiência.
 - atribui-se aos delegados os encargos de planejar e supervisionar o policiamento ostensivo, perícia que não dominam e que somará mais encargos às suas sobrecarregadas atividades atuais que não receberam qualquer proposta de alteração (como por exemplo a eliminação dos inquéritos policiais, instrumento ultrapassado que burocratiza excessivamente a atividade policial).

O modelo atual de organização policial está esgotando suas possibilidades de fazer frente à criminalidade nas grandes cidades. Houvesse recursos abundantes para sustentar essa dispendiosa estrutura, houvesse extraordinária capacidade gerencial para se administrar eficazmente a complexidade e rivalidade de duas polícias e houvesse animadores sinais de declínio da violência, poderíamos nos acomodar com a situação atual. Mas a realidade que aponta a unificação das polícias numa só organização é um imperativo de economia e de eficácia na prevenção e redução da criminalidade. Um novo modelo de organização policial demanda outro estudo, mas, com certeza, deve reformular cuidadosamente os modelos existentes de polícia civil e militar, introduzindo formatos organizacionais adequados e com novas designações que possam despir ranços corporativos dos integrantes da nova polícia. Teremos um período de 5 a 10 anos para plena estabilização da nova polícia, dependendo do tamanho e complexidade de cada polícia estadual, mas os problemas não serão maiores do que os já existentes e os ganhos em economia de recursos e eficiência serão notados em prazo bem menor.

O autor - José Vicente da Silva Filho é coronel da reserva da PM de São Paulo, pesquisador do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, consultor em segurança da Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo, professor licenciado da Universidade do Vale do Paraíba. É mestre em Psicologia Social pela USP e concluiu os créditos do doutorado em Administração pela Faculdade de Economia e Administração da USP. Foi coordenador do programa de segurança pública do governo Mário Covas (1994) e membro do grupo de formulação do programa de segurança pública do governo Fernando Henrique Cardoso (1994). Foi Coordenador de Planejamento e Coordenador Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança no gabinete do Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo (1995-1997). Participou de três congressos de chefes de polícia nos Estados Unidos e uma conferência com executivos de polícia europeus na Holanda. Realizou visitas técnicas de estudos nas polícias de Nova York, Los Angeles, Chicago, Filadélfia, Phoenix, Mineápolis e Academia do FBI (EUA), Polícia Metropolitana de Londres (Inglaterra), Polícia de Roterdam (Holanda) e sede da Interpol (França).