



CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS
CONSULTORIA LEGISLATIVA

AGENDA DE SEGURANÇA CIDADÃ POR UM NOVO PARADIGMA



CADERNOS DE TRABALHOS E DEBATES

BRASÍLIA / 2018

AGENDA DE SEGURANÇA CIDADÃ
POR UM NOVO PARADIGMA

Mesa Câmara dos Deputados

55ª Legislatura | 2015-2019

Presidente

Rodrigo Maia

1º Vice-Presidente

Fábio Ramalho

2º Vice-Presidente

André Fufuca

1º Secretário

Giacobo

2ª Secretária

Mariana Carvalho

3º Secretário

JHC

4º Secretário

Rômulo Gouveia

Suplentes de Secretário

1º Suplente

Dagoberto Nogueira

2º Suplente

César Halum

3º Suplente

Pedro Uczai

4º Suplente

Carlos Manato

Diretor-Geral

Lúcio Henrique Xavier Lopes

Secretário-Geral da Mesa

Wagner Soares Padilha



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos
Consultoria Legislativa

AGENDA DE SEGURANÇA CIDADÃ POR UM NOVO PARADIGMA

Relator

Deputado Paulo Teixeira (PT-SP)

Relatores adjuntos

Deputado Ronaldo Benedet (PMDB-SC)

Deputado Rubens Otoni (PT-GO)

Pesquisadores externos

Alberto Liebling Kopittke Winogron (PUCRS)

Alessandra Fontana Oberling (UCB)

Camila Caldeira Nunes Dias (UFABC)

César Barreira (UFC)

*Fábio Costa Morais de Sá e Silva
(University of Oklahoma)*

Jacqueline Muniz (UFF)

Jacqueline Sinhoretto (UFSCAR)

José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS)

José Luiz de Amorim Rattón Júnior (UFPE)

Kátia Sento Sé Mello (UFRJ)

Marcelle Gomes Figueira (UCB)

Maria Glaúrcia Mota Brasil (UECE)

Michel Misse (UFRJ)

*Renato De Vitto
(Defensoria Pública do estado de São Paulo)*

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUC/RS)

**Centro de Estudos e
Debates Estratégicos**

Presidente
Deputado Lúcio Vale

Membros
Alex Canziani
Ariosto Holanda
Cabo Sabino
Carlos Melles
Caio Nário
Cristiane Brasil
Darcísio Perondi
Evaír de Melo
Félix Mendonça Júnior
Jaime Martins
JHC
Luiz Lauro Filho
Paulo Teixeira
Pedro Uczai
Professora Dorinha
Remídio Monai
Rômulo Gouveia
Ronaldo Benedet
Rubens Otoni
Valmir Prascidelli
Vinícius Gurgel
Vitor Lippi

Secretário Executivo
Luiz Fernando Botelho
de Carvalho

*Coordenação de Articulação
Institucional*
Paulo Motta

Chefe de Secretaria
Juliana Fernandes Camapum

Coordenador de Secretaria
Juliana Nunes David
de Almeida
Ana Paula Rodrigues
Neves Beltrami

Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates
Estratégicos – Cedes
Sala 9 a 11 – Térreo –
Anexo III –
Praça dos Três Poderes
CEP 70160-900
Brasília DF
Tel.: (61) 3215-8626
E-mail: cedes@camara.gov.br
www2.camara.leg.br/
a-camara/altosestudos

Diretoria Legislativa
Diretor: Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

Consultoria Legislativa
Diretor: Luiz Fernando Botelho de Carvalho

Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Diretora: Adriana Paula Ferreira da Silva

Centro de Documentação e Informação
Diretor: André Freire da Silva

Coordenação Edições Câmara dos Deputados
Diretora: Ana Lígia Mendes

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP: 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809
livraria.camara.leg.br

Coordenação Executiva: Paulo Motta
Preparação: Sandra Serra e Teresa Cavaignac
Revisão: Luisa Souto
Projeto Gráfico: Patrícia Weiss
Diagramação: Alessandra Castro König
Imagem da capa: NiseriN@iStock

SÉRIE
Cadernos de Trabalhos e Debates
n.2 -book

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Corina Solino Evelin – CRB: 1329

Agenda de segurança cidadã [recurso eletrônico]: por um novo paradigma / relator Paulo Teixeira; relatores adjuntos Ronaldo Benedet, Rubens Otoni; pesquisadores externos Alberto Liebling Kopittke Winogron... [et al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série cadernos de trabalhos e debates; n. 2 E-book)

Trabalho elaborado com o apoio do Centro de Estudos e Debates Estratégicos e da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.
Versão E-book.
Modo de acesso: livraria.camara.leg.br
Disponível, também, em formato impresso.
ISBN 978-85-402-0312-9

1. Segurança pública, Brasil. 2. Política de segurança, Brasil. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. II. Teixeira, Paulo. III. Benedet, Ronaldo. IV. Otoni, Rubens. V. Winogron, Alberto Liebling Kopittke VI. Série.

CDU 351.78(81)

ISBN 978-85-402-0275-7 (papel)

ISBN 978-85-402-0312-9 (e-book)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
INTRODUÇÃO	11
RESUMO EXECUTIVO	15
AGENDA DE SEGURANÇA CIDADÃ	21
Eixo 1 – Elementos estruturais, competências e instrumentos	23
Eixo 2 – Reestruturação dos sistemas policiais	26
Eixo 3 – Justiça criminal	31
Eixo 4 – Sistema penitenciário	35
Eixo 5 – Prevenção à violência, redução de homicídios e políticas setoriais	40
SUBSÍDIOS PARA A CRIAÇÃO DA AGENDA	45
Reestruturação dos sistemas policiais: alternativas e seus problemas	47
Propostas para formular formas não violentas de administração de conflitos no âmbito de uma segurança pública no Brasil	57
Notas sobre a segurança cidadã e a educação policial	67
Propostas para o sistema penitenciário	75
PESQUISADORES	89

APRESENTAÇÃO

O segundo volume da série Cadernos de Trabalhos e Debates é resultado de uma longa e profícua discussão acerca dos possíveis caminhos a serem seguidos na reformulação da segurança pública no país.

Violência e criminalidade se transformaram em questões tão complexas que não existe hoje, no Brasil, projeto político que passe ao largo das demandas populares por maior eficiência das polícias e do Judiciário e também por políticas públicas que ataquem as causas primárias da marginalidade e do crescimento do crime organizado.

O presente estudo, relatado pelo deputado Paulo Teixeira, reúne contribuições de vários especialistas no assunto, que oferecem ao leitor uma avaliação bastante abrangente, com a sofisticação intelectual exigida pela tarefa de pensar segurança pública como parte do projeto maior de construção da cidadania no país.

Ao avançar na discussão do tema, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados oferece à sociedade mais uma contribuição de elevado conteúdo crítico que tanto auxilia o amadurecimento de reflexões no âmbito legislativo quanto lança as bases para a realização de um amplo debate nacional sobre questões cuja urgência é confirmada diariamente nos impasses vividos pela segurança pública no Brasil.

Rodrigo Maia
Presidente da Câmara dos Deputados

PREFÁCIO

A segurança pública se transformou num dos mais graves e complexos problemas da sociedade brasileira. O crescimento vertiginoso da criminalidade, que já transbordou dos maiores centros urbanos para as cidades menores, produziu uma grande sensação de insegurança na população, que pressiona os governantes por respostas eficientes.

A falta de coordenação entre os entes federados e a dificuldade em produzir uma política de segurança pública mais abrangente e inovadora acabaram por concentrar a reação estatal na repressão pura e simples, que, no entanto, não foi capaz de deter o avanço da violência.

Ano após ano, repetem-se os números alarmantes de homicídios no país, sintoma de uma guerra que vitimiza, por um lado, jovens socialmente vulneráveis e, por outro, policiais que perdem a vida em serviço.

A opção pelo encarceramento, por sua vez, criou um cenário desalentador em presídios superlotados, onde prosperam todo tipo de violência e o fortalecimento do crime organizado. Os números mais recentes apontam para uma população carcerária superior a 700 mil presos, dos quais boa parte nunca foi julgada e condenada e entre os quais predominam crimes de baixo e médio potencial ofensivo, com destaque para o tráfico de drogas.

Sem a reformulação do sistema de segurança pública continuaremos presos ao círculo vicioso em que a marginalização alimenta a criminalidade, que, por sua vez, se reproduz nas prisões. Acuados, os governantes tendem a responder com mais repressão policial, maior punição e encarceramento. A violência se retroalimenta, e a sociedade brasileira não vê luz no fim do túnel.

É nesse contexto que se apresenta a proposta de uma segurança cidadã, pensada para desmontar esse círculo vicioso da violência, atuando nas suas causas primárias e redirecionando a energia do Estado para ações que procurem educar, socializar e integrar tanto os jovens potencialmente alvos do

crime organizado quanto aqueles que já foram punidos e aguardam a chance de redirecionar suas vidas.

É sem dúvida uma tarefa hercúlea, mas que precisa ser enfrentada. Quanto mais a sociedade brasileira demorar a se engajar nessa questão, mais grave se torna a situação, maiores os traumas, mais conturbada se torna a área de conflito.

O estudo relatado pelo deputado Paulo Teixeira se apresenta como ponto de partida de uma proposta aberta ao amplo debate com todos aqueles que atuam na área de segurança, na esperança de que isso possa conduzir ao engajamento na reformulação do sistema.

Não resta dúvida de que a Constituição de 1988 produziu muitos avanços na definição e garantia de direitos individuais, mas, passados 30 anos, precisamos reconhecer que não foi possível construir no país uma segurança cidadã. Esse é um compromisso que precisa ser retomado e colocado no topo das prioridades nacionais.

A Agenda de Segurança Cidadã, conforme estabelecida neste estudo produzido por quinze especialistas no tema, traça diagnóstico e propostas a partir de cinco eixos de pesquisa: elementos estruturais, competências e instrumentos; reestruturação dos sistemas policiais; justiça criminal; sistema penitenciário; prevenção à violência, redução de homicídios e políticas setoriais.

Ao discutir todos os aspectos do problema, sem se furtar a incluir vícios do passado e resistências a ele associadas, o presente trabalho traz o debate para um nível de profundidade e abrangência indispensáveis a uma solução duradoura para a questão da segurança pública.

Não se pode perder de vista o fato de que todos os brasileiros, de uma forma ou de outra, fazem parte desse cenário de desajuste social e violência em que vítimas e algozes estão igualmente condenados a conviver no mesmo espaço público, sujeitos às mesmas consequências do clima de intranquilidade e medo que, infelizmente, se transformou na marca desse início de século no Brasil.

Lúcio Vale
Presidente do Cedes

INTRODUÇÃO

O Brasil promoveu grandes avanços em diversas áreas e produziu inúmeras políticas públicas inovadoras desde o processo constituinte em 1988.

Nesse período, observamos um relativo sucesso no controle da inflação e nas políticas de educação, saúde, moradia e assistência social. A ousadia na implantação de tais políticas públicas e a coragem na correção de rotas criaram consensos entre os formadores de opinião e pactuações político-sociais entre diversos atores, capazes de promover certos avanços, os quais geraram resultados positivos e aprendizados coletivos. Fica claro que, à mercê dos avanços obtidos, o país requer um novo ciclo de melhoria na qualidade de tais serviços públicos.

O mesmo não ocorreu na área da segurança pública. Embora seja possível identificar interessantes experiências municipais, estaduais e nacional devido a uma ordem diversa de fatores, os resultados e efeitos de tais experiências foram por vezes inexpressivos e temporais.

Os índices de homicídios são altíssimos e não param de crescer. A população carcerária brasileira está entre as maiores do mundo, e há uma sensação de insegurança presente na sociedade que faz com que esta agenda esteja no topo das preocupações dos brasileiros.

Os confrontos sistemáticos nas comunidades do Rio de Janeiro, o superencarceramento desumano e as rebeliões nas penitenciárias brasileiras – com o caso mais recente na região Norte –, as chacinas urbanas recorrentes nas grandes cidades brasileiras, o genocídio da população jovem negra no país e o número de policiais assassinados em confrontos são exemplos de um campo de guerra no qual se transformou a segurança pública brasileira. São inúmeras as famílias dilaceradas e marcadas pela violência cotidiana, o que ultrapassa todos os limites da razoabilidade e contribui para ampliar as desigualdades sociais neste país.

Embora saibamos que as estratégias até então utilizadas não surtiram os efeitos desejados, continuamos a observar o crescimento de soluções que potencializam ainda mais as dinâmicas sociais da violência, cujos efeitos são deletérios para a própria sociedade que as adota.

Tal situação de fragilidade produz vulnerabilidades ao pacto democrático brasileiro, dado que o trato impreciso na segurança pública acaba gerando graves violações aos direitos humanos e ao pacto constitucional.

Na base do diagnóstico está a falta de integração entre os entes federados, a atual estrutura excessivamente compartimentada e autônoma das polícias, a falta de integração dos órgãos da segurança pública com as instituições de justiça criminal, a deterioração do sistema penitenciário, a ausência de política de prevenção e o débil controle social.

No campo da segurança pública, o país precisa construir uma política pública capaz de criar estratégias eficazes (sobretudo, garantidoras de direitos) que deem respostas aos principais gargalos do tema, oferecendo serviços públicos de qualidade e uma robusta política pública de segurança cidadã.

Para isso fizemos três movimentos: ouvimos diferentes especialistas de diversas regiões em audiências realizadas em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília; dialogamos com consultores do Centro de Estudos e Debates da Câmara dos Deputados (Cedes) e solicitamos a um grupo de acadêmicos especialistas em segurança pública a construção de uma proposta para o tema que resultou nesta agenda.

Assim, lançamos o primeiro caderno, síntese da agenda de segurança elaborada gentilmente pelos especialistas Alberto Kopittke (PUCRS), Alessandra Oberling (UCB), Camila Nunes Dias (UFABC), César Barreira (UFC), Fábio Costa Morais de Sá e Silva (University of Oklahoma), Jacqueline Muniz (UFF), Jacqueline Sinhoretto (UFSCar), José Vicente dos Santos (UFRGS), José Luiz Ratton Jr. (UFPE), Katia Mello (UFRJ), Marcelle Figueira (UCB), Maria Glaucéria Brasil (UECE), Michel Misse (UFRJ), Renato De Vitto e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUCRS). Queremos agradecer às pesquisadoras e pesquisadores pela preciosa contribuição que dão ao Brasil.

Essa agenda é resultado do movimento reflexivo sobre o tema e será levada a debate para que o seu aperfeiçoamento se faça a partir de um diálogo contínuo com os diversos segmentos da sociedade brasileira.

Agradecemos também ao Cedes e ao presidente deputado Lúcio Vale (PR-PA), que nos apoiou intensamente para o desenvolvimento e conclusão do trabalho. Nosso agradecimento a todos os consultores e servidores do Cedes e da Consultoria Legislativa da Câmara Federal, que nos propiciaram as condições para o bom desenvolvimento do trabalho.

Paulo Teixeira (PT-SP)
Relator-geral

Ronaldo Benedet (PMDB-SC)
Relator adjunto

Rubens Otoni (PT-GO)
Relator adjunto

RESUMO EXECUTIVO

A experiência democrática brasileira, a partir da Constituição de 1988, trouxe avanços e experimentos na área de segurança pública. Se, por um lado, os princípios dos direitos humanos e da cidadania tornaram-se presentes nas narrativas políticas e na construção das políticas públicas, por outro, a despeito das iniciativas inovadoras na área, os dados apontam uma baixa capacidade de ampliação e efetivação dos direitos humanos para os cidadãos brasileiros, bem como a ausência de soluções de segurança pública capazes de reduzir as dinâmicas de violência no país.

Os dados indicam a permanência das altas taxas de mortes violentas. O *Global study on homicide*, publicado pelo United Nations Office on Drugs and Crimes, em 2011¹ e 2013,² traz os números absolutos e as taxas de homicídios registrados pelas agências de saúde e/ou agências de segurança pública em vários países. Tais números são indicadores para o reconhecimento e a comparação dos níveis de violência em contextos nacionais, inclusive entre cidades. Segundo dados do último relatório, em 2013, 437 mil pessoas foram assassinadas no mundo. A região que agrega os países da América Latina e Caribe foi a que apresentou maior concentração de registros de mortes, correspondendo a 33%. Entre os vinte países mais violentos do mundo, catorze estão localizados nessa parte do globo.

O Brasil é, atualmente, o 14º colocado mundial em taxas de mortes intencionais violentas e o 2º em números absolutos. A despeito das diferenças territoriais, o perfil das vítimas e agressores frequentemente é de homens jovens e

1 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Global study on homicide: trends, context, data*. Vienna: UNODC, 2013. Disponível em: <www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Global_study_on_homicide_2011_web.pdf>.

2 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Global study on homicide: trends, context, data*. Vienna: UNODC, 2013. Disponível em: <www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>.

negros. A concentração da morte violenta é de tal ordem que 77% das vítimas de homicídios são jovens e negros.

Soma-se a esse cenário a ineficiência no esclarecimento dos crimes. De acordo com levantamento realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2012, as taxas podem variar regionalmente entre 8% e 69%.³ No que tange aos homicídios esclarecidos, pesquisa feita pelo Ministério da Justiça chegou à média de 8%.

A política penal brasileira tem privilegiado o encarceramento como forma principal de administração institucional dos conflitos. Tal tendência punitivista não tem reduzido os crimes violentos. Dados do Departamento Penitenciário Nacional, analisados no *Mapa do Encarceramento*,⁴ apontavam em 2012 mais de 515 mil pessoas presas no Brasil, sendo o perfil dessa população bastante seletivo, concentrado em pessoas jovens e negras, condenadas por delitos de médio e baixo potencial ofensivo, delitos contra o patrimônio e tráfico de drogas. Esse contingente prisional corresponde a uma taxa superior à de países como México e Colômbia. O encarceramento no Brasil apresenta um viés seletivo, recaindo com peso desigual sobre públicos mais vulneráveis à ação seletiva do policiamento. Além disso, as condições de cumprimento de pena são degradantes na maioria dos estabelecimentos prisionais, havendo superlotação e controle da vida cotidiana por grupos que gerem de modo privado os escassos recursos existentes.

O direito à vida segura ainda não é realidade para amplas parcelas da população brasileira. Os feminicídios e estupros acontecem todos os dias. Atentados de caráter homofóbico também se reproduzem. As polícias geram as mais altas taxas de letalidade na atividade policial já registradas no mundo e a morte de policiais também ganha dimensões inaceitáveis.

Desde 1988, apesar de experiências inovadoras, a segurança pública esteve, em geral, reduzida a uma abordagem legal e normativa, com o advento de propostas legislativas de recrudescimento de penas, supressora de direitos e com ampliação do aparato estatal de repressão, que tem produzido práticas

3 Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. *Relatório nacional da execução da meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012.

4 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*. Brasília: Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude, 2015. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/articles/0009/3230/mapa-encarceramento-jovens.pdf>>.

policiais, judiciárias e penais ineficientes e autoritárias. Essa perspectiva está na contramão das demandas sociais por reconhecimento, afirmação e consolidação de direitos individuais, coletivos e difusos e por mecanismos de controle e participação social.

A comoção nacional diante das tragédias da Chacina da Candelária (1993), Chacina de Vigário Geral (1993), Chacina de Eldorado dos Carajás (1996), Massacre do Carandiru (1992), Sequestro do Ônibus 174 (2000) e Caso Favela Naval (1997) produziu uma forte demanda de diversos segmentos sociais por respostas de segurança pública ao Estado brasileiro para solucionar a violência no país.

Nesse período, houve um expressivo movimento governamental em torno das políticas públicas de segurança, tendo sido promulgados vários programas que se sucederam durante os mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), destacam-se as iniciativas presentes no I Programa Nacional de Direitos Humanos⁵ (1995-1996) e, no segundo mandato (1999-2002), o II Programa Nacional de Direitos Humanos⁶ (2002) e o I Plano Nacional de Segurança Pública⁷ (2000).

No primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), foi implementado o novo Plano Nacional de Segurança Pública, denominado Projeto Segurança Pública para o Brasil,⁸ tendo como referência o Sistema Unificado de Segurança Pública (Susp) e, no segundo governo (2007-2010), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).⁹

Embora as experiências e mudanças conceituais tenham produzido efeitos no campo da segurança pública, todas foram impossibilitadas e ineficientes

5 BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf/view>>.

6 BRASIL. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/boas+praticas/dh/pndh>>.

7 BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/idades/procuradoria_geral/nicceap/legis_armas/Legislacao_completa/Plano_Nacional_de_Seguranca_Publica_2000_2002.pdf>.

8 BRASIL. Ministério da Justiça. Projeto Segurança Pública para o Brasil. Brasília, 2003. Também ver: BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2001.

9 BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_08_MinisterioJustica.pdf>.

por questões estruturais e conjunturais. A ausência de pacto federativo, assim como as resistências corporativas internas no campo da segurança e da Justiça, constituiu limite para a implementação dos planos nacionais, estaduais e municipais de segurança pública, tornando essas experiências excessivamente dependentes da vontade política dos governantes e do voluntarismo de atores institucionais.

É urgente ultrapassar as dificuldades subjacentes ao conceito de segurança pública, que tem levado a diagnósticos e soluções equivocadas, e assumir, em definitivo, um novo paradigma de segurança, expresso por meio de uma governança fundada na sociedade civil e na construção social da cidadania.

Nesse sentido, o paradigma da segurança cidadã apresenta uma perspectiva sistêmica, “expressa na interação permanente dos diversos órgãos públicos interessados e entre eles e a sociedade civil organizada, a fim de garantir o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”. Trata-se da produção de uma nova representação social na qual as forças policiais e os órgãos de natureza não policial surgem como “serviços de segurança pública”, com o objetivo de “buscar estabelecer, aperfeiçoar e manter, conjunta e permanentemente, um sentimento coletivo de segurança” (MJ-Senasp, 2011).

O desenvolvimento da noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção de um controle social, formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com as práticas emancipatórias dos grupos e conjuntos dos cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas.

Nesses quase trinta anos de vigência da Constituição Federal, o Brasil demonstrou capacidade de produzir mudanças de grande envergadura em sua organização social, política e econômica. Nos anos 90, o país estabilizou a economia e consolidou a democracia eleitoral. Na primeira década do século XX, gerou empregos, distribuiu renda e chegou muito perto de erradicar a miséria, desenvolvendo políticas de promoção da equidade racial e de gênero. Os tempos atuais apresentam desafios novos e velhos, mas trazem também uma certeza: o próximo ciclo de avanços terá de dar a devida centralidade ao problema da violência, que, ao contrário do que muitos esperavam no início de nossa transição democrática, não se resolve automaticamente com a redução da pobreza e das desigualdades. Será preciso, assim, coragem e clareza de propósitos para o enfrentamento de entraves institucionais e práticas sociais que estão na raiz da perpetuação da violência na sociedade brasileira.

A agenda de segurança cidadã é um esforço coletivo de pesquisadores envolvidos na produção de conhecimento e no debate público sobre a reforma da segurança pública no Brasil, comprometidos com o exercício da cidadania e o enfrentamento da violência e das desigualdades. É resultado de uma revisão das experiências positivas somada ao acúmulo de conhecimento científico produzido por meio de pesquisas e estudos sistematizados sobre Brasil e América Latina nas últimas três décadas. Trata-se de um conjunto sintético de diretrizes fundamentais para uma agenda de transformação na área de segurança pública, sob uma perspectiva democrática de garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos e cidadãs brasileiros.

A concretização do conteúdo deste documento só foi possível por meio do apoio técnico, financeiro e administrativo do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados (Cedes).

Agradecemos a toda a equipe de funcionários e colaboradores em nome do seu presidente, o deputado federal Lúcio Vale (PR-PA), do coordenador de articulação institucional, Paulo Motta, e da chefe de secretaria, Juliana Fernandes Camapum.

Ao deputado federal Paulo Teixeira (PT-SP) manifestamos nosso agradecimento pela imprescindível e gentil colaboração, sensível escuta e genuíno comprometimento político e social com a temática da segurança pública. Da mesma forma, estendemos os agradecimentos aos deputados Ronaldo Benedet (PMDB-SC) e Rubens Otoni (PT-GO).

O texto estrutura-se em cinco eixos. Sem o intuito de excluir a complexidade e nuances dos temas contidos em cada um deles, tentou-se agrupar os aspectos fundamentais para o debate sobre segurança pública. Ao final, foram incluídos textos autorais que serviram de subsídio para as diretrizes e propostas apresentadas nos cinco eixos, a fim de oferecer o suporte conceitual que orientou as discussões.

O Eixo 1 (elementos estruturais, competências e instrumentos) diz respeito à reconstrução das balizas institucionais para as relações entre entes federados, Estado, sociedade e organizações da segurança pública (polícias). Partindo de uma crítica ao modelo rígido adotado na CF de 1988, mas também das lições aprendidas com inovações recentes, o eixo propõe a estruturação de um sistema de política pública para a área de segurança.

O Eixo 2 (reestruturação dos sistemas policiais: alternativas e seus problemas) põe ênfase em um elemento fundamental para a produção da segurança: as polícias. Revisitando as principais críticas e alternativas para a organização da atividade policial e do poder de polícia em sociedades democráticas, o eixo propõe não um modelo fechado, mas um conjunto de questões que devem guiar o inevitável debate público para a reformulação das organizações herdadas do período pré-constituente.

O Eixo 3 (Justiça criminal) trata de instituições que gozam de autonomia na definição das políticas criminais que implementam. Contudo, são afetadas por políticas de segurança e também as afetam. Tomando como referência esforços de iniciativas já propostas por estudiosos e especialistas da Justiça criminal, foram indicadas algumas iniciativas pontuais que poderiam contribuir de forma efetiva para a correção de distorções e redução de desigualdades no âmbito do funcionamento da Justiça. Sabe-se que os pontos indicados por ora não são suficientes para enfrentar todas as distorções legislativas criadas no âmbito penal; porém, são iniciativas apoiadas pelos setores progressistas.

O Eixo 4 (sistema penitenciário) põe ênfase em um aspecto fundamental para o debate: as prisões brasileiras. Trata de diretrizes e propostas que abrangem a gestão para o sistema penitenciário, nos seus aspectos macro e micro, estratégias para reintegração social e de assistência à pessoa privada de liberdade e esforços voltados à redução da influência das organizações criminosas no sistema penitenciário.

O Eixo 5 (prevenção à violência, redução de homicídios e políticas setoriais) trata de dinâmicas que transcendem as instituições da segurança pública e a própria esfera de atuação estatal. Nesse sentido, o eixo aborda políticas setoriais (gênero, raça, direitos humanos, cidades, etc.) e experiências sociais (nas universidades, em comunidades, etc.) que se mostraram efetivas na redução da violência e que, em uma visão democrática para a promoção da segurança, devem ser incorporadas na formulação estratégica do setor.

Esperamos que esse conjunto de diretrizes, agrupados dessa forma, em articulação com os desafios que pontuamos, possa ser um ponto de partida para um diálogo amplo e irrestrito entre os diversos atores sociais e agentes públicos da sociedade brasileira. Faz-se urgente a construção de um novo pacto social e político em torno da segurança pública e do sistema de Justiça criminal.

AGENDA DE SEGURANÇA CIDADÃ

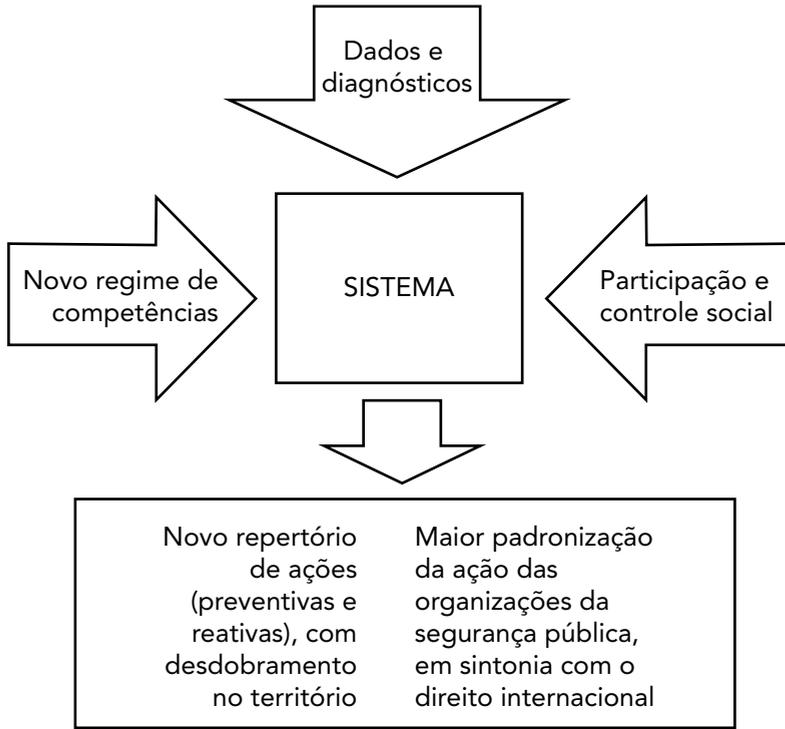
EIXO 1

ELEMENTOS ESTRUTURAIS, COMPETÊNCIAS E INSTRUMENTOS

Uma agenda de segurança pública implica estabelecer proposições voltadas à reconfiguração de certas balizas institucionais para a produção de políticas públicas de segurança, sem as quais se entende que o país dificilmente seja capaz de produzir as inovações necessárias para o enfrentamento consequente da crescente violência.

Tais proposições resultam não de fórmulas abstratas, mas sim do aprendizado obtido com as principais experimentações ocorridas na área nas últimas duas décadas. Todas essas experimentações compartilharam, por exemplo, a busca por maior coordenação e indução das ações estaduais a partir do governo federal; a ênfase no combate a vulnerabilidades que se organizam e se reproduzem territorialmente e o trabalho coordenado entre organizações da segurança (polícias), universidades, organizações da sociedade civil e cidadãos.

Ao mesmo tempo, todas essas experimentações apontaram para limitações na organização institucional da segurança pública, em especial quanto à possibilidade de (re)articulação do pacto federativo e à superação de resistências corporativas. Para fazer frente a essas limitações, as proposições deste documento, esboçadas na figura abaixo, visam conferir maior alinhamento das competências e instrumentos dos entes federados para que, sob o crivo do controle e participação social, estes possam elaborar soluções mais adequadas ao enfrentamento da criminalidade violenta, desdobrando-as, ademais, em modalidades mais consistentes e consequentes de atuação no território e desestruturação das práticas violentas.



Isso tudo envolverá:

- A discussão e aprovação de um conjunto de alterações normativas (constitucionais, infraconstitucionais e infralegais) na governança da segurança pública, de maneira a moldá-la como verdadeiro sistema de política pública. Tais alterações envolverão, em especial, a redefinição das competências dos entes federados e as condições de acordo de ações (preventivas e reativas), entre as quais a adoção de protocolos ou procedimentos relacionados à atuação das organizações da segurança pública e de agentes privados com poder de polícia, em sintonia, por sua vez, com as disposições de direito internacional.
- A atenção especial do sistema assim constituído a áreas de fronteira (externas e internas) e a territórios vulneráveis, os quais devem ser mapeados por meio de fontes de dados próprias ao sistema (ver abaixo itens sobre o Sinesp) e por parcerias com órgãos como o Ipea e o IBGE.
- A rediscussão das fontes de recursos (fundos) e suas formas de mobilização (viabilização de mecanismos como transferências fundo a fundo),

permitindo a implementação do que resultar da pactuação definida à luz das mudanças propostas nos itens anteriores.

- O fortalecimento e a ampliação de formas de participação e controle social, incluindo conselhos, conferências, ouvidorias, bem como oportunidades para o envolvimento da universidade e da sociedade civil na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas de segurança.
- Superação do corporativismo, que tem impedido discussões mais aprofundadas no setor dos serviços relacionados à segurança pública, com envolvimento amplo da sociedade civil e das universidades, em especial, na proposição e acompanhamento de alternativas efetivas e eficazes para superação de entraves nas mudanças institucionais e das práticas profissionais.
- O fortalecimento e a ampliação de sistemas de informação, tomando como ponto de partida os avanços da Lei nº 12.681/2012, que criou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), e, eventualmente, avançando para a criação de uma autarquia ou fundação vocacionada para a coleta e a análise de dados (uma espécie de Inep da segurança pública).
- O advento de tais dados e diagnósticos, por um lado, informará a pactuação de soluções por parte do sistema, permitindo, por exemplo, a identificação de manifestações e tendências da criminalidade violenta, inclusive em perspectiva territorial; por outro lado, viabilizará o controle e a participação dos cidadãos nas políticas e decisões adotadas pelo sistema.

EIXO 2

REESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS POLICIAIS

Um programa de reestruturação das polícias deve procurar responder se elas estão suficientemente estruturadas, organizadas e controladas para atender com eficiência, integridade, transparência e qualidade às demandas dos cidadãos. Na prática, isso se traduz em procurar, através de um conjunto de intervenções, reduzir os graves efeitos perversos evidenciados pelas mais diversas experiências históricas. A redefinição de um sistema policial doméstico de um país de regime democrático deve considerar os seguintes pontos importantes:¹⁰

- Reconstitucionalizar as polícias. Implantar uma estrutura sistêmica e integrada de coordenação, a fim de evitar o caráter difuso dos níveis de responsabilização e subordinação das polícias locais (e regionais) seja no que se refere aos Poderes Executivos (municipal, estadual ou federal), seja no que se refere às instituições da Justiça criminal e às comunidades. Para tal, é indispensável a criação de uma doutrina do uso da força; definição das competências específicas em relação às atribuições das polícias e suas complementaridades; definição dos níveis de responsabilização e prestação de contas em virtude ora da ausência de uma linha precisa de autoridade e comando ora da sobreposição de linhas de comando e autoridade paralelas e conflitantes.
- Realizar um diagnóstico consistente do que já existe e está em operação nas instituições policiais, elaborar expedientes legais e normativos, assim como ferramentas administrativas e operacionais que incorporem e viabilizem, de fato, o modelo federativo e pluralista de sistema policial.
- Estabelecer mecanismos de administração das rupturas que as mudanças provocam, sem perder de vista os níveis concretos de continuidade com as estruturas e rotinas do sistema atual. Trata-se de parte indissociável do processo de mudança, particularmente em grandes organizações como as polícias.

10 Ver: MUNIZ, Jaqueline. *Reestruturação dos sistemas policiais: alternativas e seus problemas.*

-
- Constituir instâncias internas de controle efetivo das organizações policiais de forma a reduzir, no limite do possível, as oportunidades de instrumentalização política das polícias. O desafio democrático de “não produzir controle demais, nem controle de menos” reflete a busca de um sutil e indispensável equilíbrio que visa evitar o controle excessivo exercido pelos poderes políticos que faz com que as polícias se afastem das expectativas sociais e das demandas cotidianas dos cidadãos, para servirem com prioridade o Estado ou os interesses das coalizões dos poderes políticos e impedir a debilidade estrutural ou a falta de controle que propicia a perigosa autonomização das polícias tanto em relação às pressões dos poderes políticos quanto aquelas exercidas pelos cidadãos.
 - Implantar consórcios para integração de gestão, a fim de integrar os seus níveis de coordenação de forma a ultrapassar o isolamento institucional propiciado pela dimensão local.
 - Articular dados por meio de um sistema integrado de gestão da informação, a fim de evitar a precariedade da comunicação entre as polícias locais, que compromete não só o aperfeiçoamento dos métodos e práticas policiais promovidos pelo intercâmbio policial, como também a eficácia das rotinas de polícia criminal. Neste particular, pode-se dizer que a constituição e atualização de uma base integrada de dados criminais fica comprometida, assim como as atividades rotineiras de inteligência e investigação criminal dos departamentos de polícia.
 - Estabelecer padrões de qualidade mais homogêneos entre os departamentos de polícia e, por sua vez, definir um conjunto de critérios de avaliação de desempenho policial que sejam comuns e válidos para todas as polícias.
 - Estabelecer mecanismos de controle interno e externo das polícias com efetiva participação social e controle, com a obrigatoriedade dos conselhos municipais e estaduais de segurança cidadã com caráter deliberativo, a fim de evitar clientelização diversificada das polícias locais.
 - Revisar, com urgência, os códigos disciplinares e regimentos internos, a fim de incorporar as garantias constitucionais e assegurar direitos aos profissionais das polícias militares na relação com as corporações.

- Criar uma corregedoria externa das polícias civil, militar, federal e demais corpos policiais, a fim de garantir a independência da apuração de denúncias de tortura, maus-tratos, abusos policiais e letalidade. A corregedoria externa deve ter independência para a promoção de investigações, com abertura de processos administrativos e proposição de ações penais.

As guardas municipais

A descentralização da segurança pública no Brasil é um processo que tem nas guardas municipais um dos principais protagonistas, como instituição constitutiva do sistema de segurança pública previsto na Constituição de 1988. Apesar de as transformações normativas e legislativas buscarem a ampliação de direitos no Brasil, o ideal da descentralização permanece uma questão de difícil solução, uma vez que, do ponto de vista geográfico e organizacional e quanto às formas de atuação, as guardas municipais são muito diferenciadas.

A tendência nacional tem sido a sua militarização, que se apresenta não somente no vestuário e no porte de armas, em alguns estados, como a polícia militar, mas também na sobreposição de sua ação com a desta última.

Portanto, é necessária a construção de um modelo distinto do da polícia militar, a fim de que esta seja absorvida em um projeto de governo que vise à construção da prevenção à violência e de uma cultura da paz.¹¹ Nesse sentido, deve prever as seguintes diretrizes:

- Implementar processos sociais no interior das guardas municipais que visem à transmissão de valores e protocolos de procedimentos baseados em princípios universais de respeito às diferenças sociais encontradas no espaço público das cidades.
- Implementar protocolos de procedimentos com o objetivo de garantir uma unidade mínima em termos dos princípios éticos que devem orientar o exercício da função dos guardas.
- Criar sistemas de informação estatística municipal com vistas à articulação de dados por meio de um sistema integrado de gestão da infor-

11 Ver: MELLO, Katia Sento Sá. *Formas não violentas de administração de conflitos*.

mação – pela natureza de sua atividade, os dados integrados devem contemplar aspectos da gestão urbana.

- Estabelecer sistemas de gestão integrados e intersetoriais com as diferentes secretarias municipais, para realizarem projetos conjuntos nos âmbitos da gestão da vida cotidiana nos municípios: educação, transporte, saúde, planejamento urbano, turismo e habitação.

Valorização educacional

O debate sobre educação policial configura-se a partir dos anos 2000, no contexto do surgimento de uma agenda da segurança cidadã no Brasil, que se traduz em um ofício de polícia orientado pelo multiculturalismo, respeito às diferenças e reconhecimento da diversidade social.

Nesse sentido, a atitude dos agentes estatais em um processo de segurança cidadã precisa ser guiada pela ação comunicativa e pelo reconhecimento dos direitos e da dignidade de todos os cidadãos e cidadãs.

Por conseguinte, a transformação na educação policial deve se dar a partir da premissa fundamental de respeito à dignidade humana para um novo padrão civilizatório. Que haja uma educação policial preocupada com a prevenção do crime e com o controle das violências, garantindo a segurança cidadã como um direito fundamental. É necessária a busca pela superação de um saber fragmentado e apenas instrumental, com ênfase em metodologias de ensino e aprendizagem de conceitos como instrumentos de problematização, compreensão e transformação da realidade, assim como a elaboração de reflexões sobre as áreas temáticas em estudo, no contexto da interdisciplinaridade, aplicando o aprendizado às novas situações no campo específico de atuação dos profissionais de segurança pública. É preciso desenvolver metodologias de ensino e aprendizagem pela busca do entendimento entre docentes e educandos por meio do diálogo e da mediação de conflitos.

Desde o início do século XXI, partimos da concepção acerca do ofício de policial como um agente voltado para a segurança do Estado e a proteção da sociedade. Como a função do Estado é servir à sociedade, devemos, por meio da educação, fazer com que o policial reconheça que o Estado é um meio e não um fim: o policial deve ser um profissional que trabalha em favor

da sociedade, garantindo a segurança do cidadão.¹² Portanto, tais questões traduzem-se nas seguintes propostas:

- Criar a Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Enaesp), apresentada em 2016 pela Senasp (Ministério da Justiça), em parceria com a Capes (MEC). Estabelecimento localizado em Brasília, em articulação com as instituições federais de ensino superior que apresentarem projetos de mestrado profissional à Capes.
- Estabelecer parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) para apoiar cursos superiores de tecnologia em segurança pública, a fim de qualificar os profissionais que ainda não tiverem curso superior.
- Constituir um centro de excelência em ensino e valorização dos profissionais de segurança pública do Brasil para aumentar a qualificação técnica e cultural.¹³
- Resgatar a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp), política instituída pela Senasp-MJ desde 2005.
- Continuar a atualização da matriz nacional curricular da Senasp. A matriz estabelece parâmetros nacionais de conteúdos fundamentais para a educação policial, seja ela estabelecida nas universidades ou nas academias de polícia.

12 Ver: SANTOS, Jose Vicente Tavares, BARREIRA, Cesar e BRASIL, Maria Glacéria Mota. *Notas sobre a segurança cidadã e a educação policial*.

13 Tais iniciativas devem se pautar na lógica de rede, que integra pesquisa, ensino e extensão em cooperação com as universidades brasileiras e as de outros países.

EIXO 3

JUSTIÇA CRIMINAL

Em 2017, após centenas de mortes violentas ocorridas em presídios brasileiros, especialmente em alguns estados do Nordeste e Norte, um conjunto de entidades da sociedade civil propôs algumas medidas com potencial para reduzir o encarceramento excessivo. As medidas foram compiladas e divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais¹⁴ e constituem passos relevantes para que a Justiça criminal possa agir para mitigar o encarceramento excessivo e as desigualdades e violências cometidas no ambiente carcerário.

A primeira proposta recomenda modificar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para prever, como requisito, a análise de impacto financeiro e orçamentário de novas leis penais. Deverão ser considerados, por exemplo, eventuais gastos com a criação de novas vagas em presídios. Com isso, os processos de tomada de decisão serão fundados em estudos reais de impacto econômico e social, melhorando a responsabilidade e a qualidade das leis.

Há ainda a proposta de limitar as possibilidades de aplicação da pena de prisão a crimes cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, ampliando a imposição de cumprimento de penalidades restritivas de direitos em meio aberto, como prestação de serviços à comunidade, recomposição dos danos e demais alternativas. Propõe-se também consolidar a aplicação do princípio da insignificância, tornando necessária a análise sobre a utilidade e conveniência da aplicação da Justiça criminal em casos de pequeno potencial ofensivo que envolvam quantias irrelevantes diante dos custos financeiros e sociais da aplicação da lei penal. A isso também se somaria a redução de sanções penais ao furto, bem como a discriminação da gradação do uso da violência (diferenciando os meios e as ameaças das lesões efetivas).

14 O documento *16 propostas contra o encarceramento em massa* é de autoria do IBCCRIM, Associação Juízes para a Democracia, Pastoral Carcerária e Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação da Universidade de Brasília (CEDD/UnB). O sumário encontra-se disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/docs/2017/16MEDIDAS_sumario.pdf>.

As propostas organizam-se em torno dos seguintes temas:

- Ampliar a aplicação da Justiça restaurativa, como será aprofundado no próximo tópico.
- Alterar a Lei de Drogas, para estabelecer limitações ao uso da pena de prisão, ampliando a aplicação de medidas restritivas de direitos. É proposta também a descriminalização do porte, para uso pessoal, de todas as drogas e a necessidade de comprovação das transações comerciais para a caracterização do tráfico, bem como da associação criminosa para esse fim. Além disso, deve-se regulamentar o autocultivo de maconha, assim como seu uso medicinal, com o estabelecimento de critérios objetivos para diferenciação das ações que configuram uso e tráfico.
- Criar um “juízo de garantias” para acompanhar a investigação criminal e um conjunto de medidas que assegurem as garantias dos acusados contra abusos do poder estatal, em investigação, produção de provas e regulação das condições das prisões em flagrante.
- Criar a ouvidoria externa para todas as instituições de Justiça – ministérios públicos estaduais e da União, tribunais de justiça, regionais federais e superiores e Defensoria Pública da União – e para a administração penitenciária (sistemas penitenciários estaduais e federal), como mecanismo de participação, promoção da qualidade e democratização da administração pública.
- Melhorar as condições de cumprimento das penas. Para isso, é importante a regulamentação e obrigatoriedade das audiências de custódia, aos moldes do que já está sendo discutido no Projeto de Lei nº 8.045/2010. As audiências de custódia para verificação da legalidade e necessidade de prisão provisória durante o processo são instrumentos fundamentais de garantias de direitos, limitadoras do abuso do poder policial nas prisões e garantidoras da excepcionalidade da prisão processual. Sua implantação em todo o país precisa ser aperfeiçoada e ampliada, assegurando a independência judicial para a apuração de violações cometidas no momento da prisão, tais como tortura, lesões corporais e outras formas de abuso policial, sem atrelamento às instâncias das corporações policiais. Os tribunais de justiça devem oferecer capacitação e meios físicos para que os juízes possam implementar as

audiências para todos os réus, respeitando a privacidade e o sigilo da atuação dos defensores e decidindo com independência judicial, no sentido de assegurar que a liberdade durante o processo seja a regra.

Mediação, Justiça restaurativa e alternativas penais

Há várias formas de administrar um conflito e produzir o controle social das condutas indesejáveis. O punitivismo propõe a pena de prisão como panaceia para todos os males sociais, mas ignora os custos sociais e as consequências nefastas de aplicar a prisão indistintamente.

No período democrático pós-1988, a discussão sobre ampliação do acesso à Justiça e democratização tem apontado para a necessidade de investir, ampliar e fortalecer mecanismos como a mediação, a Justiça restaurativa e outras alternativas penais.

A seguir apresentam-se alguns caminhos para o debate:

- Criar mecanismos/processos que construam confiança mútua entre os indivíduos e entre estes e o Estado. O Estado deve ser o mediador na produção dessa confiança.
- Com esta perspectiva, a mediação de conflitos e a Justiça restaurativa (JR) parecem oferecer uma dimensão importante e eficaz à administração de conflitos de forma não violenta, já que disponibiliza instrumentos de intervenção em interações sociais conflitivas e também violentas, propiciando o exercício da fala, da escuta, da explicitação de sentimentos e de interesses. Dessa forma, parece um meio de socialização e um exercício da autonomia e da tomada de responsabilidades que visam ao rompimento de ciclos de disputas violentas.
- Ampliar mecanismos para maior participação das vítimas – minimização do princípio e da prática punitivista, que foca no ofensor.
- Ampliar mecanismos para maior participação das comunidades na multiplicação de princípios da Justiça restaurativa;
- Reduzir a centralidade do Poder Judiciário na Justiça restaurativa.
- Ampliar mecanismos de continuidade dos programas de JR que são positivos.

- Monitorar e avaliar os programas existentes.
- Ampliar a articulação com os sistemas de Justiça criminal.
- Expandir e priorizar medidas que ampliem a resolução pacífica de embates, a exemplo da Justiça restaurativa e as ações de mediação de conflitos, com especial atenção para o aumento dos núcleos de mediação de conflitos nos estados brasileiros.
- Assegurar o atendimento multiprofissional e o acesso à educação, à preparação profissional, à saúde e a todas as políticas sociais aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, pois infelizmente a maioria dos estabelecimentos para cumprimento de medidas fechadas pratica apenas o confinamento e a restrição da liberdade, e as medidas em meio aberto carecem de uma rede articulada de serviços sociais.

EIXO 4

SISTEMA PENITENCIÁRIO

O crescente aumento da taxa de encarceramento no Brasil¹⁵ não trouxe evidências de que a ampliação do uso da prisão esteja produzindo resultados proveitosos na redução dos elevados índices de criminalidade violenta no país. Pelo contrário, o enorme contingente de indivíduos, em sua maioria jovens, que é levado ao cárcere, constitui fonte segura de recrutamento pelas facções criminosas e reforça o ciclo da exclusão, estigmatização, violência e encarceramento que tem esgarçado ainda mais o tecido social brasileiro.

A superlotação, a precarização e as péssimas condições dos estabelecimentos penais impedem a implementação de políticas prisionais de qualidade e, por conseguinte, a adoção de quaisquer estratégias sistemáticas de gestão prisional.

Nos últimos anos, observou-se que a gestão das prisões brasileiras se resume aos esforços para administrar a situação caótica dos estabelecimentos, impedir fugas e rebeliões e negociar com funcionários e presos. Assim, a rotina prisional é decisivamente forjada a partir de aspectos informais (muitas vezes ilegais) das relações estabelecidas entre presos e administração prisional.

Constata-se, ainda, um quadro de contínua e profunda degradação das condições de aprisionamento. Esse quadro criou o terreno fértil para a gênese, a organização e o crescimento de facções criminosas que atuam no sistema prisional, o que, aliado à omissão e má gestão do Estado, vem dando ensejo ainda às incontáveis tragédias e morticínios que maculam nossa história recente.

Embora seja evidente o entrelaçamento da questão prisional com a questão da segurança pública, os temas não se confundem, e a reforma penitenciária e a elaboração de uma política pública penitenciária reclamam um olhar especializado, superando-se o modelo que coloca a administração penitenciária a reboque das doutrinas de segurança legadas das técnicas policiais. É necessário superar o modelo de gestão calcado apenas na segurança e contenção, lançando

15 Segundo dados do Institute for Criminal Policy Research, o Brasil ostenta a terceira maior população prisional do mundo. Sua taxa de encarceramento, equivalente a 319 pessoas privadas de liberdade por cada grupo de 100.000 habitantes, supera o dobro da taxa de encarceramento mundial (140 presos/100 mil habitantes), tendo saltado de 133/100 mil habitantes para a taxa atual, em pouco mais de quinze anos. O índice de presos provisórios, de 36,8% do total de custodiados, e a taxa de ocupação equivalente a 163,9% do total de vagas disponíveis situam o país entre os detentores dos piores indicadores penitenciários do mundo. Ver em: <<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>>.

um olhar especializado que trate da custódia e da reintegração social de pessoas a partir de planejamento criterioso, construído com a participação e controle social.

O Eixo 4 apresenta um conjunto de diretrizes e propostas¹⁶ que contempla ações de desencarceramento, a revisão ou criação de parâmetros de gestão no campo da administração penitenciária e a articulação com políticas voltadas para a assistência e reintegração social da pessoa privada de liberdade.

Por fim, cabe ressaltar que tais medidas passam pela revisão do papel da União para que esta passe a deter, de fato, o papel de coordenação de uma política verdadeiramente nacional, intensificando-se a sua capacidade de indução de mudanças na esfera dos estados e Distrito Federal, responsáveis pela gestão direta do sistema prisional.¹⁷

No que se refere às políticas de desencarceramento e alternativas penais, podemos citar as seguintes ações:

- Implementar estratégias que priorizem a agenda de alternativas penais, com a estruturação de equipamentos voltados à aplicação destas, com uma perspectiva interdisciplinar e transversal, integrando-os aos serviços de atenção social. Deve-se conferir especial atenção à destinação de recursos e sua aplicação para a estruturação das centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica.
- Propor de alterações legislativas voltadas à garantia da sustentabilidade e efetividade da política de alternativas penais, mecanismos de participação da sociedade na formulação e execução da política de alternativas penais, estratégias de envolvimento nos municípios em tais políticas, assegurando-se a disponibilização dos serviços da rede pública necessários à efetividade das alternativas penais e articulação com as organizações da sociedade civil, visando ampliar e complementar a rede de serviços necessários à aplicação das alternativas penais.
- Impulsionar medidas que reduzam a discricionariedade judicial quanto à aplicação da prisão cautelar e imposição de pena em regime de privação de liberdade, entre as quais se destaca a proposta de edição de

16 Ver: DE VITTO, Renato e DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Propostas para o sistema penitenciário*.

17 Ressalvada a gestão do sistema penitenciário federal que, no entanto, custodia menos de 0,1% da população penitenciária brasileira.

uma lei de responsabilidade penitenciária que introduza o mecanismo do *numerus clausus* no sistema penal brasileiro. Com a proposta, limita-se o número de novas prisões ou antecipa-se às saídas do sistema prisional, considerado o número de vagas disponíveis e os recursos para o custeio da administração penitenciária, operacionalizando o mecanismo de saída antecipada, determinado pelo STF no julgamento do RE nº 641.320.

No que tange as diretrizes de gestão para o sistema penitenciário, são necessárias as seguintes medidas:

- Estabelecer medidas de reorientação da macrogestão com a revisão da repartição das competências constitucionais e dos arranjos de governança penal e penitenciária, no âmbito da União e dos estados, com especial destaque para a redefinição do papel da União, com aumento do financiamento federal e do controle das verbas repassadas.
- Editar normas nacionais atinentes a direito penitenciário.
- Instituir diplomas contendo normas gerais para a organização e controle/correição das carreiras, estruturas e serviços de administração penitenciária que conciliem as atividades de segurança e contenção com as assistências e serviços de reintegração social.
- Instituir uma academia nacional de serviços penais e penitenciários voltada à capacitação dos servidores em nível nacional e incumbida da certificação de dirigentes das unidades penais.
- Rediscutir a multiplicidade de conselhos nacionais com poder fiscalizatório, instituindo-se instância central com poder sancionatório.
- Criar mecanismos de transparência e fiscalização de contratos de trato continuado, como os de obras e de fornecimento de alimentação, por exemplo.
- Estabelecer diretrizes para padronização de regimentos e procedimentos operacionais e administrativos, de forma a reduzir a discricionariedade e a arbitrariedade da administração prisional, com destaque para a revisão e padronização dos serviços de classificação técnica dos custodiados, como subsídio fundamental para a distribuição destes entre as unidades.

- Criar normas para a definição de transferências de presos de uma unidade para outra (quem decide quais os motivos, quais os procedimentos, para quais locais).
- Definir a definição de critérios claros e transparentes para se estabelecer o local de cumprimento da pena, com prioridade para a proximidade com familiares.

Quanto à reintegração social e à assistência à pessoa privada de liberdade, são estas as principais medidas a serem tomadas:

- Intensificar de forma radical os esforços para implementação das assistências sociais à pessoa privada de liberdade por meio da articulação de arranjos de capacitação educacional, profissionalizante, com o fomento à empregabilidade do preso e do egresso, bem como com a rede de assistência à saúde. Merecem destaque: a disponibilização de recursos para a articulação das diversas áreas que compõem as políticas de assistência social à pessoa privada de liberdade, com especial destaque para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para as atividades de assistência educacional e capacitação prisional no âmbito do sistema prisional, e o Fundo Nacional da Saúde, para habilitação de equipes em todas as unidades prisionais do país, a partir do Programa Nacional de Assistência Integral à Saúde e à Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP); e a facilitação de crédito para a Administração Pública e iniciativa privada na obtenção de recursos do BNDES, com a finalidade de disponibilização de vagas de trabalho e emprego para o sistema prisional e para egressos.

Os esforços voltados à redução da influência das organizações criminosas no sistema penitenciário não devem limitar-se às estratégias tradicionalmente adotadas de restrição de direitos e isolamento dos líderes. A neutralização dessa influência deve incidir sobre as suas causas, articulando estratégias para a reversão do processo de superencarceramento, da degradação das condições de aprisionamento e da ausência de efetivo nas unidades prisionais. Sem prejuízo, há medidas que devem ser concomitantemente adotadas para a gestão mais adequada do problema, como por exemplo:

- Reorientar as práticas internas, buscando a neutralização da influência das facções na provisão de bens e serviços no ambiente prisional.

-
- Rever as práticas de restrição de entrada de alimentos e medicamentos para reduzir as oportunidades de comércio no ambiente prisional.
 - Universalizar a política de acesso monitorado dos internos à telefonia pública para contato com familiares, acompanhado de políticas de bloqueio de sinais de dispositivos irregularmente introduzidos.
 - Criar canais de comunicação, participação e diálogo regulares entre a população carcerária e a administração prisional.
 - Promover análise crítica do papel do sistema penitenciário federal, com o reforço das estruturas de inteligência voltadas para aperfeiçoamento da gestão prisional.
 - Avaliar o impacto da segregação das lideranças no sistema penitenciário federal.
 - Estabelecer um período máximo de permanência nos presídios federais e procedimentos claros para retorno ao estado de origem.

EIXO 5

PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA, REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS E POLÍTICAS SETORIAIS

Uma das finalidades mais importantes das instituições estatais e políticas públicas no campo da segurança e dos direitos humanos é a prevenção, justamente uma das áreas mais negligenciadas nas propostas legislativas e na execução de políticas públicas nos três níveis de intervenção estatal.

Embora seja necessário e urgente amparar, reconhecer e assistir as vítimas de violência e restituir-lhes os direitos, além de igualmente necessário e urgente o tratamento, a garantia de defesa, a punição com dignidade e a reintegração dos que cometeram delitos, essas são ações a serem tomadas uma vez que o delito já ocorreu e a violência já foi utilizada.

As políticas de prevenção à violência são destinadas a agir nas condições institucionais, estruturais e conjunturais de modo a limitar, impedir e restringir o uso da violência na administração de conflitos ou no empoderamento pessoal. Elas devem favorecer e estimular o desenvolvimento de relações humanas e condições ambientais que se pautem por princípios de não violência e respeito aos direitos humanos, incluindo o respeito às diferenças.

Cumpre, no momento presente, produzir um legado de ações com efetividade para prevenir o cometimento de delitos, evitar o envolvimento dos adolescentes e jovens em redes criminais, assegurar proteção social e jurídica aos grupos populacionais vulneráveis à violência – mulheres, crianças, idosos, negros, indígenas, pessoas LGBT em situação de violência e usuários problemáticos de álcool e outras drogas. Investir em prevenção do delito e da violência é agir em ações positivas para criar ambientes mais seguros, interações humanas pautadas no respeito aos direitos e à cidadania, numa cultura de paz. Numa sociedade desigual e hierarquizada, a prevenção de delitos e violência deve orientar-se por uma visão afirmativa de valorização da vida e da experiência dos públicos mais vulneráveis. E deve observar as especificidades das violações sofridas, das diferentes formas de existência e fase da vida.

A formulação, execução e o monitoramento dessas ações beneficiam-se de desenhos de políticas e de institucionalidades em que é assegurada a participação social. Por isso, é necessário que os movimentos sociais que lutam por formas emergentes de direitos e reconhecimento possam trabalhar em conjunto com o poder público na resolução de situações complexas e dinâmicas.

É da característica dos movimentos sociais e organizações civis de base comunitária possuir capilaridade em territórios, segmentos e situações de conflito em que as instituições estatais têm dificuldade de presença. A prevenção é um campo de multidisciplinaridade de saberes e intersectorialidade de políticas, ao mesmo tempo em que seu objetivo é garantir a segurança de públicos específicos e vulneráveis.

Por isso, são políticas de caráter social que não podem ser subjugadas por uma lógica securitária. Desta forma, deve-se garantir a integração das políticas públicas e não a prevalência da política de segurança sobre as políticas sociais. Uma política de prevenção deve contemplar as seguintes estratégias para os conteúdos mínimos a seguir:

- Estabelecer a política de redução de homicídios, focalizando os territórios e públicos em que se concentram as mortes violentas, de modo a incidir sobre relações e processos institucionais nos quais o uso da violência emerge, estabelecendo metas para redução por faixas etárias, territórios, grupos raciais e gênero (contemplando a redução de feminicídios).
- Promover uma política de desarmamento, visando reduzir a circulação ilegal de armas de fogo e munição, com o fortalecimento do controle sobre o acesso às armas; rastreamento de armas, marcação de munições, inclusive das munições das Forças Armadas e das corporações policiais.
- Instituir uma política de redução de danos para usuários de drogas, contemplando a articulação de setores e saberes, saúde, assistência social, educação, trabalho, renda e moradia, a exemplo dos programas De Braços Abertos (2014),¹⁸ da cidade de São Paulo, e Atitude (2011), do governo de Pernambuco, que buscaram trabalhar assistência integral

¹⁸ Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/DBAAGO2015.pdf>>.

articulada a usuários de entorpecentes em situação de risco e vulnerabilidade social, colocando ênfase em saúde mental, redução de danos, renda, moradia e acompanhamento técnico-profissional em meio aberto, evitando práticas de estigmatização, criminalização e confinamento dos usuários. As políticas de redução de danos no uso de entorpecentes devem dirigir-se ao público jovem para estimular a responsabilidade individual na prevenção de riscos e redução de danos.

- Criar políticas de segurança e direitos humanos para a população negra, as quais necessitam desconstruir o racismo institucional, cujo efeito tem sido a reprodução da desigualdade racial nas ações e políticas públicas.
- Criar políticas de segurança e direitos humanos para mulheres, que devem ser pensadas em torno das especificidades da violência nas relações de intimidade e afeto, na desconstrução da cultura do estupro, no protagonismo das vítimas no atendimento e nas formas de administração dos conflitos; as ações precisam ir além da existência de delegacias e varas especializadas e devem fortalecer a aplicação de medidas protetivas e a rede de apoio e serviços públicos já previstas na Lei Maria da Penha.
- Criar políticas de segurança e direitos humanos para jovens, atuando de maneira integrada com as políticas de educação, renda, trabalho e cultura, de modo a fortalecer o protagonismo e a inserção econômica, social e política dos jovens, especialmente em territórios e situações vulneráveis à violência.
- Criar políticas de segurança e direitos humanos e ações integradas de proteção e garantia de direitos voltadas ao público LGBT. Um dos exemplos a ser retomado e ampliado é o programa TransCidadania (2015), da cidade de São Paulo. É preciso ter atenção à diversidade de situações violentas vivenciadas pelos diferentes sujeitos, sendo alguns grupos mais vulneráveis a ataques em espaços públicos e outros em espaços privados.
- Promover campanhas que valorizem uma cultura da não violência e construção da paz, com ações com a sociedade civil, nos meios de comunicação e nas comunidades.

-
- Introduzir nos currículos escolares, o reconhecimento do direito à diferença, com princípios restaurativos de gênero e diversidade na escola e educação para as relações étnico-raciais. Deve-se encorajar as comunidades a construir suas cartilhas de boa vizinhança e manuais de conduta para a convivência, de modo a pactuar limites de convivência nos espaços públicos e reduzir as situações de conflito, que dão lugar, muitas vezes, a resoluções violentas.
 - Promover o direito à cidade e à mobilidade urbana. Devem ser encorajadas políticas urbanas que favorecem a convivência nos espaços da cidade, já que o uso dos espaços públicos é um elemento relevante da sensação de segurança e até do desestímulo da prática de delitos e de desrespeito aos direitos. Os planos diretores das cidades devem levar em conta o impacto de inovações e grandes obras públicas e privadas sobre a circulação e a sensação de segurança, contribuindo para a prevenção situacional (isto é, condições ambientais que favoreçam a convivência e desestimulem práticas delitivas).

SUBSÍDIOS PARA A CRIAÇÃO DA AGENDA

REESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS POLICIAIS: ALTERNATIVAS E SEUS PROBLEMAS

Jacqueline Muniz

(Departamento de Segurança Pública/UFF)

A redefinição de um sistema policial doméstico e, por sua vez, a escolha do modelo mais oportuno para um determinado país, em particular aqueles de regime democrático, deve considerar:

- O sistema policial atual, sua tradição histórica, sua estrutura e cultura organizacionais, os efetivos policiais, suas carreiras, seus direitos adquiridos, seus custos, etc., no sentido de buscar, a partir de um diagnóstico consistente do que já existe e está em operação, elaborar expedientes legais e normativos, assim como ferramentas administrativas e operacionais que incorporem e viabilizem, de fato, o processo de transição para um novo modelo de sistema policial desejado. Administrar as rupturas sem perder de vista os níveis concretos de continuidade com as estruturas e rotinas do sistema que se quer transformar é parte indissociável do processo de mudança, particularmente em grandes organizações como as polícias. Muitos fracassos no processo de reforma policial podem ser creditados a uma espécie de desatenção quanto ao desenvolvimento de ferramentas de transição que possam, na prática, garantir não só os rumos acertados da mudança, mas também o funcionamento razoável dos órgãos policiais sob intervenção. Cabe ainda destacar que a negligência com o passado e o presente das organizações policiais que são alvos da reforma contribui, entre outras coisas, para a sedimentação de resistências corporativas e para a falta de comprometimento dos policiais com a execução das antigas e novas rotinas estabelecidas.
- O controle efetivo das organizações policiais de forma a reduzir, no limite do possível, as oportunidades de instrumentalização política das polícias. Uma das questões que desafiam os estados democráticos diz respeito a como garantir a subordinação das polícias, seja nos períodos

de estabilidade da vida democrática, seja naquelas situações de crise, nas quais a sustentação das instituições democráticas passa a depender, em boa medida, da fidelidade e do profissionalismo das agências policiais, sobretudo no que se refere à aplicação das normas legais e das regulamentações vigentes. O desafio democrático de “não produzir controle demais nem controle de menos” reflete a busca de um sutil e indispensável equilíbrio que visa:

- a) evitar o controle excessivo exercido pelos poderes políticos, que faz com que as polícias se afastem das expectativas sociais e das demandas cotidianas dos cidadãos para servirem com prioridade o Estado ou os interesses das coalisões dos poderes políticos;
 - b) impedir a debilidade estrutural ou a falta de controle que propicia a perigosa autonomização das polícias tanto em relação às pressões dos poderes políticos quanto aquelas exercidas pelos cidadãos.
- O tipo de ordenação político-administrativa do Estado. Esta aparece como um aspecto fundamental no que se refere à seleção de alternativas de sistemas policiais mais adequados a cada país ou sociedade. Considerando que as polícias são talvez melhores que outros órgãos públicos, a representação concreta do Estado na vida dos cidadãos, parece oportuno que as organizações policiais devam estar razoavelmente alinhadas com as transformações ocorridas ou desejadas na arquitetura estatal, seus níveis de administração política e suas respectivas competências. A responsabilidade e a autonomia asseguradas aos municípios e estados (ou províncias) em relação ao poder central apresentam-se como variáveis importantes para se avaliar a maior ou menor pertinência de se adotarem ou combinarem certos elementos presentes em vários sistemas policiais. Para fins de ilustração, cabe situar que um sistema policial pode ser:
 - a) monista, dual ou plural;
 - b) federal, estadual ou municipal;
 - c) centralizado, misto ou descentralizado;
 - d) com maior ou menor autonomia operacional;
 - e) com missões amplas ou limitadas.

-
- O tamanho territorial do estado e da sua população – outro aspecto tão importante e decisivo quanto os demais. A quantidade de quilômetros quadrados do país, dos estados e municípios, assim como o tamanho de suas respectivas populações, influencia de forma direta o tipo de sistema policial. E isso se dá de tal maneira que a existência de uma única organização policial, por exemplo, pode ser encontrada não só em países cujos sistemas políticos foram ou permanecem autoritários, mas também naqueles estados democráticos muito pequenos e pouco populosos.

Levando-se em consideração os pontos acima mencionados, pode-se dizer que um programa de reestruturação das polícias deve procurar responder se elas estão suficientemente estruturadas, organizadas e controladas para atender com eficiência, integridade, transparência e qualidade as demandas dos cidadãos. Na prática, isso se traduz em procurar, por meio de um conjunto de intervenções, reduzir os graves efeitos perversos evidenciados pelas mais diversas experiências históricas. Vejamos aqui dois exemplos opostos e radicais:

- Sistema federal com uma única polícia. Os sistemas que possuem uma única polícia são, por consequência, altamente centralizados. Apesar de um corpo único de polícia ser mais fácil de ser controlado pelo poder central, de impossibilitar os conflitos de atribuições e de territórios de atuação e de evitar a duplicidade de recursos policiais, as desvantagens associadas a este modelo são enormes e bastante custosas para mantê-lo ou adotá-lo em países com território e população significativos. Alguns dos seus efeitos perversos merecem ser mencionados:
 - 1) Uma polícia única e centralizada possibilita um crescimento desenfreado do seu efetivo, o que inviabiliza o seu controle e, por conseguinte, a sua gestão. A desproporção entre o seu tamanho, o tamanho do país e o da população possibilita o surgimento de uma burocracia poderosa e resistente, difícil de ser administrada e reformada. Resulta daí que uma polícia única e centralizada só permanece razoavelmente gerenciável enquanto seus efetivos não se tornam desmedidos.
 - 2) A ausência de competição com outras agências policiais faz com que os corpos únicos de polícia desfrutem de uma

hegemonia ameaçadora às instituições democráticas. Sozinhas em seu território, as polícias únicas detêm o monopólio de poderes que, na prática, transformam-se em privilégios estimulados pela formação de clientelas cativas e dependentes, incluindo aí os próprios poderes políticos e o judiciário.

- 3) As polícias únicas possibilitam o surgimento de estruturas sindicais poderosas e de larga escala, capazes de desafiar os poderes constituídos e de “chantagear” as autoridades políticas. Nesses sistemas, a força corporativa cresce demasiadamente por conta do monopólio exercido no território, tornando a organização policial opaca e indevassável aos olhos do Estado e do público. A enorme proximidade da polícia única com o poder central e os possíveis elos de dependência deste último com ela fazem com que as suas reivindicações sejam tratadas como grandes negócios de Estado, superiores às demandas da sociedade.
- 4) As polícias únicas tendem a experimentar graus elevados de autonomização tanto em relação ao próprio Estado, quanto em relação à população, comprometendo o exercício dos controles interno e externo. Motivadas a atuar fundamentalmente em causa própria, as polícias únicas constituem sistemas fechados e autorreferidos, pouco afeitos a mudanças, sobretudo no que diz respeito às suas normas e procedimentos operacionais.
- 5) As prioridades dos corpos únicos de polícia tendem a se distanciar das expectativas e demandas sociais. Como as carreiras e as estratégias de ascensão profissional são definidas a partir do poder central, os executivos de polícia tendem a privilegiar ações com visibilidade política, em detrimento das tarefas convencionais e cotidianas de policiamento voltadas para a administração da segurança pública. Em outras palavras, as polícias únicas tendem a emprestar menor relevância a suas missões propriamente policiais, optando gradativamente por superestimar e assimilar outras missões de caráter político. Nesse tipo de sistema, as intervenções

em conflitos políticos e as atividades político-partidárias, espionagem e chantagens, tendem a ser estimuladas e valorizadas, sobretudo como recursos de pressão corporativa.

- 6) As polícias únicas, além de serem organizações grandes, pesadas, refratárias e muito caras, tornam-se, com o tempo, pouco confiáveis para o Estado e, sobretudo, para os cidadãos. Portadoras de uma baixa credibilidade, essas agências tendem a compensar a falta de legitimidade perdida com a sua crescente autonomização, estimulando performances pseudoprodutivas e protegendo comportamentos autoritários e personalizados entre os seus integrantes.
- Sistema policial pluralista e local. No extremo oposto do modelo único e centralizado de polícia, têm-se os sistemas policiais descentralizados e compostos por inúmeras polícias que, em sua maioria, caracterizam-se como agências locais e regionais. Apesar de mais permeáveis ao controle externo e às pressões dos grupos sociais, dos políticos, etc., os sistemas policiais plurais e altamente descentralizados também apresentam uma série de problemas que merecem ser corrigidos ou contornados. Dentre os efeitos indesejáveis mais frequentes nesses sistemas, destacamos:
 - 1) A simples adoção de um sistema policial pluralista e local não pressupõe que as organizações policiais locais ou regionais tornem-se descentralizadas, racionalizadas e otimizadas internamente. As polícias locais podem ser tão burocratizadas e fechadas quanto uma polícia nacional. Isso porque a burocratização das polícias não resulta apenas da sua subordinação exclusiva ao poder central. Resulta também, fundamentalmente, do seu modelo organizacional, da sua doutrina, do seu tamanho, do seu nível de diferenciação espacial (tarefas por unidade), do seu grau de diferenciação ocupacional (especialização e serviços), da estrutura da sua cadeia interna de comando e controle, dos níveis internos de autonomia decisória, dos seus critérios de promoção, da sua permeabilidade à participação comunitária, enfim, das suas prioridades organizacionais e das formas de emprego dos

recursos policiais. E isso de tal forma que tanto os departamentos policiais de larga escala (metropolitanos) quanto os departamentos policiais de cidades pequenas podem, em função, por exemplo, de seu insulamento institucional, tornar-se organizações fechadas com fins em si mesmas.

- 2) Um dos problemas dos sistemas policiais plurais e locais é a dificuldade de integrar os seus níveis de coordenação de forma a ultrapassar o isolamento institucional propiciado pela dimensão local. Algumas experiências históricas deixaram evidente o caráter difuso dos níveis de responsabilização e subordinação das polícias locais (e regionais) seja no que se refere aos poderes executivos (municipal, estadual ou federal), seja no que se refere às agências da Justiça criminal e às comunidades. A imprecisão e mesmo a ausência de uma estrutura sistêmica e integrada de coordenação têm propiciado: i) o surgimento de conflitos de natureza operacional, resultantes da falta de padrões comuns de atuação entre as várias polícias; ii) a sedimentação de conflitos de competência em relação às atribuições das polícias, sua complementaridade, etc.; iii) a indefinição dos níveis de responsabilização e prestação de contas em virtude ora da ausência de uma linha precisa de autoridade e comando, ora da sobreposição de linhas de comando e autoridade paralelas e conflitantes e, por fim, iv) a sedimentação de rivalidades estruturais entre os distintos Poderes Executivos e entre as próprias polícias locais.
- 3) Apesar de mais eficazes no que diz respeito ao exercício do controle social local, as polícias locais correm o risco de que sua autonomização excessiva em relação às outras instâncias da estrutura político-administrativa do Estado as transforme em células estanques e isoladas, pouco capacitadas para lidar com a criminalidade e a violência urbana itinerante, isto é, com os fluxos criminais migratórios ou com as dinâmicas criminais que ultrapassam a localidade. Encerradas em territórios limitados, as polícias locais, quando ausentes de esferas superiores e integradas de coordenação, enfren-

tam dificuldades reais para lidar com problemas que rompem com as suas fronteiras territoriais formais. Tal limitação tende a ser mais crítica nas atividades de polícia criminal voltadas para o enfrentamento não apenas da delinquência convencional itinerante, mas, sobretudo, das dinâmicas criminais organizadas e translocais como o tráfico de drogas, armas, bens, pessoas, etc.

- 4) A fragmentação excessiva dos sistemas policiais plurais e locais propicia o isolamento institucional das polícias, favorecendo a cristalização de rivalidades que se expressam, por exemplo, no baixo nível de cooperação entre as forças policiais. Um outro problema grave derivado da proliferação desmedida de agências policiais é a consequente debilidade da indispensável rotina de comunicação entre as organizações. Note-se que a precariedade da comunicação entre as polícias locais compromete não só o aperfeiçoamento dos métodos e práticas policiais promovidos pelo intercâmbio policial, como também a eficácia das rotinas de polícia criminal. Neste particular, pode-se dizer que a constituição e atualização de uma base integrada de dados criminais ficam comprometidas, assim como as atividades rotineiras de inteligência e investigação criminal dos departamentos de polícia.
- 5) Os sistemas policiais plurais e locais tendem a possuir um alto grau de heterogeneidade quanto aos níveis de especialização, diversificação e abrangência dos serviços oferecidos pelos departamentos de polícia. A disparidade existente na capacidade das polícias de acompanhar as transformações e o crescimento das demandas comunitárias, sobretudo entre as polícias das grandes e pequenas cidades, resulta, em boa medida, da discrepância dos recursos financeiros dos municípios e estados para a adequada manutenção de suas forças policiais. A capacidade diferenciada dos poderes locais de efetuar investimentos em suas polícias dificulta o estabelecimento de padrões de qualidade mais homogêneos entre os departamentos de polícia e, por sua vez, a definição de um conjunto

de critérios de avaliação de desempenho policial comuns e válidos para todas as polícias. Um outro aspecto importante é que a fragmentação extrema dos sistemas policiais, ao gerar recursos financeiros precários para as polícias pequenas e de porte médio, faz com que elas sejam incapazes de desenvolver políticas coerentes de recrutamento e formação de pessoal, assim como de fazer uso de inovações tecnológicas voltadas para o trabalho policial, etc.

- 6) As polícias locais são mais suscetíveis de sofrerem um processo de “politização por baixo” ou de clientelização diversificada. Em outras palavras, as polícias locais, porque subordinadas exclusivamente ao poder municipal ou regional, tornam-se mais facilmente reféns do clientelismo político e do paroquialismo. A sua instrumentalização pelas elites políticas locais favorece, por exemplo, o encobrimento político do tráfico de influência e os desvios de conduta praticados pelos policiais para atender demandas político-partidárias.
- 7) O caráter descentralizado dos sistemas policiais plurais e locais não garante que as demandas sociais sejam automaticamente mais consideradas do que nos modelos centralizados. Do mesmo modo, a descentralização, por si mesma, não garante uma maior eficácia no que diz respeito ao controle do comportamento policial e ao funcionamento dos serviços policiais mais transparentes aos olhos do público.

Notas:

- A politização das polícias depende principalmente do grau de confiança que os governantes têm em relação aos seus governados. Quanto maior a suspeita do Estado em relação a suas instituições e aos cidadãos, maior será a ingerência política no cotidiano das polícias. O inverso também é procedente, isto é, quanto maior é a desconfiança dos cidadãos no Estado e nos governantes, maior será a possibilidade de que estes últimos instrumentalizem as polícias.
- O debate em torno da reforma policial deve ocupar-se também da capacidade dos sistemas policiais de cumprir suas missões em termos de eficácia, eficiência e qualidade do serviço. Neste particular, a burocracia

tização e a autonomização tornam-se aspectos muito relevantes, assim como as questões administrativas, gerenciais, tecnológicas, filosóficas, etc. Em uma frase, a “democratização” dos estados e, por sua vez, a “democratização” das polícias não é garantia para se obter sistemas policiais mais confiáveis e eficazes.

- Parece prudente dizer que qualquer proposta de reforma policial deve considerar o poder dos interesses corporativos e as correntes ideológicas existentes dentro dos aparelhos policiais. Tais elementos podem comprometer substancialmente o programa de reformas estabelecido.
- É importante atentar para o fato de que os esforços de “desmilitarização” de um sistema de polícia única, mesmo que necessários, são insuficientes para conter os efeitos perversos de instituições de larga escala que exercem o monopólio do poder de polícia. As experiências históricas demonstram que mesmo as grandes organizações policiais portadoras de uma arquitetura civil, quando possuidoras do monopólio territorial ou monopólio do mandato policial, apresentam os mesmos problemas de controle e gestão que costumamos identificar nas organizações militarizadas.
- Note-se que, naqueles países europeus e latinos cuja hegemonia do Estado se deu através da imposição violenta ou da negociação autoritária, observou-se, curiosamente, o florescimento de estruturas policiais altamente militarizadas, burocratizadas e centralizadas.
- O caráter descentralizado da polícia não a inscreve necessariamente em um quadro comunitário. Para tanto, é preciso que nessa organização descentralizada, a doutrina policial e o exercício das atribuições incorporem as prioridades e demandas comunitárias na forma de gestão e planejamento dos recursos e serviços policiais. Também é oportuno que, além de um papel consultivo, as comunidades possam exercer, de fato, sua capacidade de controle externo das ações policiais. Caso contrário, poderá haver organizações que, em razão do seu tamanho e do seu grau de especialização, são descentralizadas e, ao mesmo tempo, dissociadas das comunidades às quais prestam serviços.

PROPOSTAS PARA FORMULAR FORMAS NÃO VIOLENTAS DE ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DE UMA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Kátia Sento Sé Mello

(Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado, UFRJ)

Como é possível os homens escaparem da violência? Como é possível negociar conflitos sem o princípio de matar quem matou, de retribuir violência com violência? Como já disse Marcel Mauss a respeito de sociedades arcaicas, em seu *Ensaio sobre o dom*, “primeiro foi necessário saber deixar as lanças”. Há, no entanto, uma questão que deve ser problematizada e construída. De que maneira podemos garantir que, quando um “deixa as armas”, o outro também estará disposto a deixar as suas? Dentro de uma perspectiva gaussiana, é preciso apostar, correr um risco ou crer que o outro deixará as suas armas. Precisamos criar mecanismos/processos que construam confiança mútua entre os indivíduos e entre esses e o Estado. O Estado deve ser o mediador na produção dessa confiança.

A história da sociedade brasileira tem demonstrado que não é suprimindo (seja pelo assassinato, seja pelo encarceramento) os indivíduos autores de violência que vamos suprimir a violência. Essa é uma perspectiva que tem sido criticada por estudiosos do tema. A violência não reside nos indivíduos, mas nas relações estabelecidas entre eles. Dessa forma, é preciso transformar os meios, os instrumentos, os contextos, os discursos e as práticas que criam relações violentas.

Com esta perspectiva, a mediação de conflitos assim como a Justiça restaurativa parecem oferecer uma dimensão importante e eficaz à administração de conflitos de forma não violenta, já que oferecem instrumentos de intervenção em interações sociais conflitivas e também violentas, propiciando o exercício da fala, da escuta, da explicitação de sentimentos e de interesses.

Dessa forma, parece um meio de socialização e um exercício da autonomia e da tomada de responsabilidades que visam ao rompimento de ciclos de disputas violentas.

A mediação de conflitos como forma não violenta de administração de conflitos no Brasil não está isolada de outras experiências internacionais. Desde 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), no capítulo VI de sua *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, recomenda formas pacíficas de administração de disputas tais como, entre outras, negociação, mediação e conciliação.

Métodos utilizados em processos sociais de construção da paz têm sido encontrados em contextos pós-conflito, especialmente em países africanos, para mencionar os que ganham maior visibilidade na mídia. A Comissão de Verdade e Reconciliação (CVR) é um exemplo na África do Sul. Criada pela Lei de Promoção da Unidade e Reconciliação Nacional em 1995, visou investigar e avaliar os casos considerados mais graves de violação de direitos humanos ocorridos entre os anos de 1960 e 1994.

Entre abril e julho de 1994, Ruanda foi palco de um dos maiores genocídios na história. A sociedade ruandesa buscou na reconciliação comunitária – tribunais de Gacaca – uma forma de evitar novos confrontos e de reconstruir o Estado.

No Brasil, o Grupo Tortura Nunca Mais foi fundado em 1985 no Rio de Janeiro por familiares de mortos e desaparecidos políticos, bem como por ex-presos políticos, vítimas da tortura durante o regime militar. O grupo foi fundado com o objetivo de resgatar os valores e a defesa de direitos de cidadania, pelo esclarecimento das circunstâncias do desaparecimento e mortes de militantes políticos, pelo resgate da memória histórica e pela punição das pessoas envolvidas na prática da tortura.

No Brasil, precisamos promover e difundir conhecimento e experiências teórico-práticas relativas a processos de construção da paz no âmbito da formação de uma segurança pública cidadã, baseada em valores que nutram o espírito cooperativo, solidário e de reciprocidade entre todos os segmentos sociais, civis e operadores do mundo jurídico e da segurança pública.

Iniciativas que se desenvolveram durante os últimos quinze anos têm demonstrado a habilidade e a competência para captar acadêmicos e técnicos

envolvidos no debate teórico e intercâmbio de experiências de processos de construção da paz. A perspectiva teórico-política de construção da paz não é matéria exclusiva do Estado. Além disso, atende à expectativa constitucional brasileira de que a elaboração da ordem social seja responsabilidade de todos.

Ainda que o debate e a prática da mediação internacional de conflitos sejam amplamente difundidos, sabemos que precisamos ampliar investimentos materiais e humanos nas capacidades de mediação da sociedade civil e das instituições do Estado nos países do sul.

A população brasileira, desde a década de 80, tem assistido a propostas de mudanças legais e institucionais com o objetivo de ampliar princípios universais e igualitários relativos aos direitos dos cidadãos. O Estatuto da Criança e do Adolescente; o Estatuto do Idoso; a Política de Cotas das Universidades Públicas; a descentralização da segurança pública e a criação de fóruns estaduais de segurança, a exemplo dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública; a pretendida reforma do Judiciário; o reconhecimento da união estável de casais do mesmo sexo e a autorização da sua conversão em casamento nos cartórios e, mais recentemente, a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) são exemplos do esforço do poder público em responder a determinadas demandas da sociedade civil em relação à administração de conflitos, reconhecimento de cidadania e construção da ordem social. No caso do Judiciário, a implantação da mediação judicial de conflitos nas Varas de Família dos Tribunais de Justiça no Rio de Janeiro e, mais recentemente, nas UPPs, parece expressar a expectativa de transformação de uma ordem violenta nas sociabilidades cotidianas para a construção de relações humanas baseadas em mecanismos pacíficos de administração de conflitos. Por sua vez, é uma iniciativa inspirada na experiência argentina, especialmente nos fóruns de mediação na cidade de Buenos Aires. Tais ações são fortemente influenciadas por princípios caros à *Common Law* americana, como modelo de administração participativa de conflitos.

Apesar disso, a sociedade brasileira parece permanecer refém de uma cultura jurídica que, imiscuída nas relações sociais cotidianas, busca a administração de conflitos ora pela harmonia, ora pela repressão. Tanto uma quanto outra parecem resultar de uma percepção hierarquizada da sociedade em que manifestações populares, ou do cidadão comum, devem ser sufocadas por parecerem ameaçar o *status quo* vigente. Isso significa que o motor das

relações sociais e das políticas da ordem social segue o princípio jurídico de que “manda quem pode, obedece quem tem juízo” ou do ritual do “você sabe com quem está falando?”.

Nesse sentido, uma abordagem para a ação do Estado em mediação de conflitos deve considerar questões tais como: a quem sua prática e valores atendem? Quais os seus significados nos diferentes contextos em que ocorre? O que se entende por “pacificação social”? Trata-se, por fim, de um mecanismo de autonomização, comunicação, satisfação e conquista da justiça pelos indivíduos ou de normalização do seu comportamento?

Desafios para a Justiça restaurativa:

- Ampliar mecanismos para maior participação das vítimas – minimização do princípio e da prática punitivista, que foca no ofensor.
- Ampliar mecanismos para maior participação das comunidades na multiplicação de princípios da JR.
- Redução da centralidade do Poder Judiciário na JR.
- Ampliar mecanismos de continuidade dos programas de JR que são positivos.
- Monitoramento e avaliação dos programas existentes.
- Articulação com o sistema de Justiça criminal.

Desafios para a mediação de conflitos:

- Ampliar mecanismos de mediação comunitária.
- Ampliar formação de multiplicadores em comunicação não violenta.
- Aplicação da mediação pré-judicial de conflitos.
- Redução da centralidade do juiz nos processos sociais de administração de conflitos.
- Ampliar espaços de mediação de conflitos com equipe multiprofissional.
- Ampliar programas de mediação de conflitos no âmbito da polícia militar.
- Monitoramento e avaliação dos programas existentes.
- Articulação com o sistema de Justiça criminal.

Dilemas e perspectivas sobre as guardas municipais no contexto da administração não violenta de conflitos

A descentralização da segurança pública no Brasil é um processo que tem nas guardas municipais um dos principais protagonistas como instituição constitutiva do Sistema de Segurança Pública prevista na Constituição de 1988. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015 demonstra que, em 1978, as guardas municipais estavam presentes em apenas 3,9% dos municípios brasileiros. Entre 2003 e 2006, por sua vez, 19% dos municípios apresentavam guardas municipais e, entre 2007 e 2010, cerca de 17,7%. Foram períodos em que o Governo federal, por meio da Senasp, mais induziu e estimulou a criação ou a consolidação das guardas municipais.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 tem princípios que norteiam a ação dos guardas e as ideias de que são agentes de segurança junto à população e de que eles devem desenvolver a confiança da população para que atuem na prevenção de conflitos. Devem ser uma instituição de administração de conflitos mais do que de ordenamento urbano. O plano contempla aspectos expressos da seguinte maneira:

1) os guardas municipais serão gestores e operadores da segurança pública, na esfera municipal. Serão os profissionais habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão, atuando, portanto, como “solucionadores de problemas”. (Plano Nacional de Segurança Pública, 2002: 58, grifo nosso)

No entanto, mais do que agentes de prevenção à violência, os guardas municipais estão se consolidando como agentes militarizados para atuar nos municípios, sobrepondo papéis/funções com a polícia militar.

Apesar de as transformações normativas e legislativas buscarem a ampliação de direitos no Brasil, o ideal da descentralização permanece um problema. De que descentralização se trata? Do ponto de vista geográfico, organizacional e quanto às formas de atuação, as GM são muito diferenciadas. A algumas é concedido o uso de arma de fogo, a outras é exigida a atuação no trânsito. A origem de cada uma é diferenciada. Quanto aos atores com os quais interagem,

também há uma descentralização das ordenanças, uma vez que, em algumas das grandes cidades brasileiras, o que dá visibilidade aos guardas são os conflitos com os camelôs, em outras, o trânsito e, em outras, ainda, o roubo de areia de praia destinada ao comércio da construção civil.

A relação conflituosa e violenta com que se apresenta a interação entre guardas municipais e camelôs, assim como a falta de compreensão sobre o papel da GM nos diferentes municípios brasileiros, faz-nos pensar nas dificuldades da administração local de conflitos. Há, por parte dos guardas, certa sensação de que atuam num “vazio deixado pelo Estado”, na intersecção entre a norma positivada e a permissividade da instituição. Segundo os guardas, as orientações sobre o modo como atuar e onde atuar nas ruas das grandes cidades são diversas e mudam frequentemente, conforme os inspetores encarregados das instruções.

O debate sobre as formas de sistematização e avaliação de registros dos eventos com os quais os guardas se deparam no seu cotidiano permanece atual nos fóruns de discussão sobre a municipalização da segurança pública no Brasil. Uma política de registro da informação pode ser uma maneira de definir critérios sobre a extensão e os procedimentos pertinentes ao exercício da função dos guardas municipais. Em muitos municípios, os guardas não possuem talão ou bloco nos quais possam realizar os registros dos seus atendimentos. Há, em geral, livros de anotações, que servem ao propósito de anotar os acontecimentos considerados excepcionais pelos guardas e seus superiores, especialmente aqueles que são questionados pelos seus superiores. Estudos têm demonstrado que esses registros servem, do ponto de vista dos gestores, para vigiar e punir os guardas e, do ponto de vista desses, para se resguardarem de possíveis punições.

Sem uma definição clara das suas funções, os guardas municipais encontram-se num cruzamento de regularização das irregularidades presentes num espaço público desprovido de regras explícitas de convivência. Além disso, conforme ocorre com policiais militares em contextos de implantação de políticas de segurança voltadas para a prevenção e não para o uso extensivo e intensivo da força, tendo que lidar com interações em contextos de informalidades, os guardas municipais arriscam-se a ser autoridade de mais ou autoridade de menos ao tentarem responder a diversas demandas da população que não necessariamente são da sua competência.

É importante nos perguntarmos se, no processo de descentralização, cabe às guardas municipais as decisões tomadas sobre a segurança pública municipal. São nos municípios que essas decisões são tomadas? O que temos observado é que o processo de descentralização do comando e a participação dos guardas que se encontram na ponta da linha nas ruas das grandes cidades não se aproximam dos princípios constitucionais de 1988.

Que modelo se pretende para a instituição Guarda Municipal no contexto da construção de um programa nacional de segurança pública? A tendência nacional tem sido a sua militarização, que se apresenta não somente no vestuário, que evoca ação de guerra e se confunde, em alguns estados, com o dos policiais militares, mas também na sobreposição de sua ação com a da polícia militar.

A construção de um modelo em que a GM pode se apresentar de modo diferente do da polícia militar e ser absorvida em um projeto de governo que visa à prevenção e à cultura da paz deve prever algumas ações tanto para dentro quanto para fora da instituição:

1. Antes de mais nada, a implementação de processos sociais, no interior das GM, que visem à desmilitarização. Trata-se de transformar a visão de mundo segundo a qual se transmitem e se reproduzem os princípios desiguais de hierarquia e obediência.
2. Protocolo de procedimentos: objetivo de garantir uma unidade mínima em termos dos princípios éticos que devem orientar o exercício da função dos guardas.
3. “Fazedores” de diagnóstico: construção de um sistema de informação estatística próprio para os guardas.
4. Convênios com as universidades para cursos de formação e cursos de continuidade, inclusive para a construção do sistema de informação.

Formação significa, conforme o Plano Nacional de Segurança Pública, um “processo permanente e multidisciplinar” oferecido por instituições especializadas em temas pertinentes como as universidades ou as organizações não governamentais, enfatizando a mediação de conflitos a partir de temas e metodologia específicos explicitados da seguinte maneira:

12) A formação será um processo permanente e multidisciplinar, devendo ser oferecida pelas universidades e por organizações não governamentais especializadas nos temas pertinentes, com ênfase em mediação de conflitos, nos direitos humanos, nos direitos civis, na crítica à misoginia, ao racismo, à homofobia, na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na especificidade da problemática que envolve a juventude, as drogas e as armas, e nas questões relativas à violência doméstica, à violência contra as mulheres (incluindo-se o estudo do ciclo da violência doméstica) e contra as crianças. Além das matérias diretamente técnicas, policiais e legais, haverá uma focalização especial das artes marciais e no estudo prático e teórico do gradiente do uso da força. As disciplinas incluirão elementos introdutórios de sociologia, história, antropologia, psicologia, comunicação, computação, português/redação/retórica oral, teatro e direito. O método didático prioritário será o estudo de casos, nacionais e internacionais, com seminários, debates e simulações. (PNSP, 2002: 60, grifo nosso)

5. Sistema de integração com as diferentes secretarias municipais.
6. Consolidação de uma estrutura de gestão interna na qual os guardas realizem rodízios de atividades entre os diferentes domínios de atuação.

No sistema prisional: Pré-Enem prisional Nelson Mandela – Rio de Janeiro

O Instituto de Cultura e Consciência Negra Nelson Mandela, organização não governamental fundada em 18 de julho de 1989, por José Carlos Brasileiro, dentro de uma unidade prisional no Rio de Janeiro, tem como missão defender os direitos dos presidiários, egressos e seus familiares, bem como lhes prestar assistência social, jurídica e encaminhamento para o mercado de trabalho.

No cumprimento da sua missão institucional e tendo como visão de futuro tornar-se a principal referência na prestação de assistência integral a presidiários e egressos do sistema carcerário, o Instituto Nelson Mandela vem desenvolvendo diferentes atividades, diretamente ou por meio de parcerias:

-
- Representação perante autoridades administrativas e judiciárias dos interesses gerais ou individuais dos presidiários e egressos do sistema penitenciário e de seus familiares.
 - Promoção e realização de programas educacionais e de formação técnico-profissional, debates, seminários e congressos.
 - Encaminhamento de egressos e internos no regime semiaberto ao mercado de trabalho, como parte da tarefa de reintegrá-los à sociedade como cidadãos.
 - Realização de diferentes atividades de lazer, culturais e esportivas junto à população carcerária, beneficiando os egressos e seus familiares.

Considerando o acima exposto, o instituto iniciou, em julho de 2016, um curso preparatório para realização da prova do Enem para pessoas em situação de privação de liberdade na Penitenciária Lemos Brito, localizada no Complexo de Gericinó, em Bangu, no Rio de Janeiro, visando à atualização educacional, através de parcerias com “entidades públicas ou particulares que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados” (art. 20 da Lei de Execução Penal), entre os meses de julho e dezembro.

A prova do Enem para pessoas privadas de liberdade (ENEM PPL) possui um calendário próprio, distinto do Enem para o público em geral, e normalmente ocorre no mês de dezembro.

Os objetivos do projeto são:

- Ampliar as oportunidades de aprimoramento intelectual para o público privado de liberdade, através de projetos regulares e contínuos.
- Propor novas alternativas para reconstrução de projetos de vida para esse público.
- Reduzir os níveis de stress e depressão, a partir de promoção de atividades afinadas aos interesses dos internos.
- Ampliar o índice de aprovações em concursos e seleções públicas.

Outras questões a serem consideradas:

- Políticas públicas de segurança necessitam diagnóstico: considerar, por exemplo, a dimensão moral – tanto por parte dos agentes de segurança

quanto por parte do cidadão comum; desafios da construção da autoridade policial.

- Aprofundamento de intercâmbio com as universidades.
- Dar continuidade aos cursos de formação com base em programas de ciências humanas e sociais, métodos de abordagem, comunicação não violenta.
- Programas de formação de abordagem não militarizada.

Algumas propostas gerais:

- Sumariar as experiências na área de segurança pública – nas três esferas administrativas – durante o Governo Lula. Dar continuidade àquelas consideradas positivas.
- Desmilitarização da segurança pública.
- Manutenção do programa de Redução de Homicídios.
- Continuidade do programa de desarmamento (Pronasci).
- Redução do encarceramento e alternativas penais.
- Definição/institucionalização das atribuições e responsabilidades dos agentes de segurança pública.
- Continuidade na formação dos agentes de segurança pública com foco multidisciplinar; ampliação dos cursos de segurança pública.
- Programa de Braços Abertos em São Paulo: articula uma política intersecretarial com as Secretarias da Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Trabalho e Empreendedorismo, Segurança Urbana, Desenvolvimento Urbano e Direitos Humanos e Cidadania. Os resultados são mais de 120 pessoas atualmente em tratamento voluntário com redução de 60%, em média, do consumo de crack. No último mês, dezesseis beneficiários foram encaminhados para prestarem serviços em equipamentos públicos municipais, após acompanhamento de equipes de saúde e assistência social.
- Política de integração institucional nas cidades.

NOTAS SOBRE A SEGURANÇA CIDADÃ E A EDUCAÇÃO POLICIAL

José Vicente Tavares dos Santos

(ILEA – Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados, UFRGS)

César Barreira

(CEA – Colégio de Estudos Avançados, UFC)

Glaucéria Mota Brasil

(UECE)

No século XXI, assistimos a profundas transformações nas sociedades contemporâneas, configuradas por novas formas do social, novos agentes e diferenciadas representações sociais. Não por outras razões, a década de 90 foi marcada por uma sucessão de reuniões internacionais discutindo a questão das violências e da segurança pública. Desde a Conferência Mundial dos Direitos Humanos da ONU, em Viena, em 1993, podem-se localizar mais de cinquenta reuniões mundiais nas quais a questão da crise da polícia e da atuação policial foi discutida.

A segurança tem sido concebida como segurança pública, equivalente a segurança do Estado e das classes dominantes, sinônimo de uma “Razão de Estado”, como um dos elementos da construção do Estado moderno. Na América Latina, a segurança pública foi, geralmente, deixada nas mãos dos policiais, os governos não demonstrando interesse em se imiscuir nesses assuntos. Desde que as forças policiais mantivessem a separação entre os “homens do bem” e os “homens do mal”, poderiam reger autonomamente suas organizações, elaborar suas próprias doutrinas, administrar seu ensino e definir as suas modalidades de trabalho policial, incluindo o recurso à violência, legal e legítima, atributo que lhe foi concedido pelo Estado moderno. Porém, se necessário, havia uma leniência quanto ao exercício da violência ilegal e ilegítima, cunhando nas práticas policiais a brutalidade, em geral social e etnicamente seletiva.

Configura-se, aos poucos, a concepção de uma segurança cidadã que surge na América Latina, a partir da segunda metade da década de 90, que tem como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local. O conceito de segurança cidadã começa a ser aplicado na Colômbia, em 1995, e, seguindo o êxito alcançado naquela localidade na prevenção e controle da criminalidade, esse passa a ser adotado, então, por outros países da região.

No Brasil, desde a Constituinte de 1988, denominada Constituição cidadã, com o surgimento de lutas sociais, greves de policiais e as primeiras experiências nos estados de fazer frente ao crime e à violência, houve um expressivo movimento político acerca das políticas públicas de segurança, tendo sido promulgados vários programas: no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o I Programa Nacional de Direitos Humanos (1995-1996), e no segundo mandato (1999-2002), o II Programa Nacional de Direitos Humanos (2000) e o I Plano Nacional de Segurança Pública (2000). No primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), um novo plano nacional de segurança pública, denominado Projeto Segurança Pública para o Brasil, tendo como referência o Sistema Unificado de Segurança Pública (Susp) e, no segundo governo (2007-2010), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

O Ministério da Justiça vem adotando a seguinte concepção de segurança pública:

A segurança pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. (MJ-Senasp, 2011).

Em outras palavras:

Visualiza-se, de modo largo, a formação de um modelo de segurança do cidadão e da cidadã, composto por políticas sociais, projetos sociais preventivos, protagonizados pelas administrações públicas, pelo mundo associativo, o terceiro setor, as escolas: é a emergência da planificação emancipatória no campo da segurança, enfatizando a mediação de conflitos e a pacificação da sociedade contemporânea. Isso significa uma perspectiva de desenvolver um processo civili-

zador de superação das formas de violência e de ampliação da cidadania, desenhando uma agenda pública sobre o direito à segurança de cada cidadão e cidadã (TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. Paradoxos da Segurança Cidadã. Porto Alegre, TOMO/CLACSO, 2016, p. 32).

Nos anos 2000, configura-se uma agenda da segurança cidadã marcada por várias dimensões: políticas públicas de segurança, combinando políticas de segurança com políticas sociais; iniciativas de uma polícia cidadã; propostas de mediação de conflitos e de Justiça restaurativa; políticas socioeducativas para jovens em conflito com a lei; penas alternativas; prisões para a reabilitação social; campanhas de desarmamento; campanhas contra a cultura da violência; programas de redução de homicídios; ações para melhorar a investigação criminal; ações para desestruturar o crime organizado; reformas da educação policial em convênios com universidades.

O desenvolvimento da noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção de um controle social, formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com as práticas em si emancipatórias dos grupos e conjuntos dos cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas.

A concepção de segurança cidadã implica um ofício de polícia orientado pelo multiculturalismo, respeito às diferenças e reconhecimento da diversidade social. As tecnologias policiais, desde a investigação criminal até o policiamento ostensivo, devem se orientar pelo respeito e garantia da dignidade humana, incluindo a ênfase na mediação de conflitos. Deveria haver, ainda, o amplo acesso à Justiça, aos procedimentos judiciais sem morosidade, às penas alternativas e humanização dos estabelecimentos prisionais, cujo objetivo deveria ser a ressocialização. A atitude dos agentes estatais em um processo de segurança cidadã precisa ser guiada pela ação comunicativa e pelo reconhecimento dos direitos e da dignidade de todos os cidadãos e cidadãs.

Visualiza-se a perspectiva de construção de uma segurança do cidadão e da cidadã composta por políticas sociais preventivas, protagonizada pelas administrações públicas, pelo mundo associativo, pelo terceiro setor, pelas escolas: a emergência da planificação emancipatória no campo da mediação de conflitos e da pacificação da sociedade contemporânea. Uma modalidade de segurança cidadã capaz de realizar, de modo substantivo e multicultural, projetos sociais e políticos que reconstruam a solidariedade, a dignidade humana e a liberdade da ação coletiva,

pacificando as relações sociais e produzindo uma outra temporalidade de esperanças não violentas em um espaço planetário.

Ainda, na perspectiva da segurança cidadã, a educação policial no Brasil contemporâneo encontra-se diante de uma série de problemas do campo do controle social, os quais poderiam ser resumidos nas seguintes indagações:

1. Em que medida a educação policial poderá ajudar a superar uma cultura organizacional militarista nas polícias militares, marcada pela presença da arbitrariedade e da exaltação de um tipo de disciplina e de hierarquia militar reprodutora de privilégios?
2. Em que medida a educação policial poderá ajudar a mudar a ênfase em uma cultura burocrática e jurídicista existente na polícia civil?
3. Qual a contribuição da educação policial no sentido de aumentar a eficiência do desempenho policial e da gestão da segurança pública?
4. Como a educação policial pode explicitar os efeitos da mundialização no campo da violência, do crime e do controle social e discutir a internacionalização dos modelos de polícia e os desafios da integração regional, na busca de um relacionamento soberano e democrático entre as polícias dos países da América do Sul e de outros continentes?
5. De que maneira a educação policial pode assegurar o respeito aos direitos humanos em todas as atividades policiais?

Desde 2003, o II Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) afirmava:

A formação deve estar comprometida com a paz e a cidadania e conectada com os avanços da ciência. Só assim será possível desenvolver a construção de conceitos teóricos e práticos de segurança pública, de Polícia Militar, de Polícia Civil, dentre outras instituições, que expressem os valores, as garantias e o sentido de ordem para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade organizada.

Desde o início do século XXI, partimos da concepção do ofício de policial como um agente voltado para a segurança do Estado e a proteção da sociedade. Como a função do Estado é servir à sociedade, devemos, através da

educação, fazer com que o policial reconheça que o Estado é um meio e não um fim: o policial deve ser um profissional que trabalha em favor da sociedade, garantindo a segurança do cidadão.

Nesse processo histórico, podemos registrar alguns acontecimentos que deixaram marcas, desilusões e esperanças. Primeiro, observamos as experiências interessantes de “escolas integradas” tanto no Pará, com o Iesp, como no Ceará, com a Uece-SSPDS, e no Rio Grande do Sul, no Governo Olívio Dutra. As experiências de formação integrada que houve no Brasil foram muito importantes, como também foram fundamentais as experiências de convênios com universidades.

A segunda experiência inovadora no ensino policial consistiu em cursos de especialização envolvendo a temática segurança pública e cidadania, desde 1995, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na Universidade Federal Fluminense, mediante uma estratégia educacional competente, orientada por valores pedagogicamente inovadores, coordenada pelo poder público, segundo as políticas federais da matriz curricular e aproveitando, mediante convênios, o saber das instituições universitárias que têm desenvolvido pesquisas e construído interpretações críticas acerca do papel das organizações policiais na sociedade contemporânea. Outras instituições realizaram convênios análogos: UFMG, UFF, UFRJ, UERJ, Ucam, USP, UnB, UFMT, UFPA, UFPE, UFBA, Uece, UFC, UFPB, PUCRS e UFRGS. Recentemente, a UFF criou um curso de bacharelado em segurança pública e um instituto de segurança pública.

A terceira experiência foi a implementação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp) pela Senasp do Ministério da Justiça desde 2005. O objetivo da Renaesp foi

[...] o credenciamento de instituições de ensino superior (21, em vários estados) para a promoção de cursos de especialização em segurança pública para difundir entre os profissionais de segurança pública e, deste modo, entre as instituições em que trabalham, o conhecimento e capacidade crítica, necessários à construção de um novo modo de fazer segurança pública, comprometido com a cidadania, os direitos humanos e a construção da paz social e articulado com os avanços científicos e o saber acumulado. (Senasp, 2014).

Nesse quadro, a Senasp desencadeou um processo de elaboração da matriz curricular para a área da Segurança Pública, envolvendo policiais e acadêmicos, de 2003 a 2014, com a finalidade de estabelecer uma “ferramenta de gestão educacional e pedagógica, com ideias e sugestões que possam estimular o raciocínio estratégico-político e didático-educacional necessários à reflexão e ao desenvolvimento das ações formativas na área da segurança pública”. (Ibidem)

Na mesma linha de estimular a reflexão sobre a área, foram impulsionados vários editais de pesquisa e a publicação de trabalhos resultantes dessas pesquisas na revista *Segurança, Justiça e Cidadania*, de 2008 a 2014, e na coleção *Pensando a Segurança Pública*, de 2013 a 2016, ambas pela Senasp. Desse modo, construíram-se com processos de diálogo entre universidades e órgãos de segurança pública, configurando um debate sobre novos rumos dos modelos de polícia, orientados no sentido de democratização das relações sociais. Destaca-se um ensino multidisciplinar, baseado na concepção de uma segurança cidadã, com respeito aos direitos humanos e à diversidade ética e cultural. Estima-se que, entre 2005 e 2015, foram diplomados 8 mil especialistas em 150 cursos, nas várias regiões brasileiras.

Em quarto lugar, há experiências de inovação curricular, de processos de ensino-aprendizagem, de metodologias didáticas e de integração institucional nas escolas e academias de polícia. No Rio Grande do Sul, em 1997, foi aprovada uma nova lei para a brigada militar, pela qual as pessoas entrariam para as academias somente com o curso de direito, permanecendo por dois anos. Em Minas Gerais, foi aprovada lei nos mesmos termos em 2010. Em São Paulo, há um debate sobre a questão, ainda inconcluso.

Houve, ainda, a importante experiência inovadora no Ceará, criada em 2010, a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (Aesp):

[...] é um órgão vinculado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS) responsável pela formação inicial e continuada de todos os profissionais que integram o sistema de segurança pública e defesa social do Estado do Ceará: polícia civil, polícia militar, perícia forense e Corpo de Bombeiros Militar. Com ações educacionais, culturais e de pesquisa e desenvolvimento no âmbito da segurança, serve também à sociedade civil. (Fonte: www.aesp.ce.gov.br)

Essa formação deve ser de forma integrada e complementar, para propiciar a inovação técnica e científica e a manutenção ou aprimoramento dos aspectos funcionais e organizacionais necessários ao desenvolvimento da segurança pública e defesa social do Estado. Cabe à Aesp a elaboração de planos, estudos e pesquisas, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, visando ao estabelecimento de doutrina orientadora em alto nível das atividades de segurança pública do Estado.

Em quinto lugar, houve a proposta de criação de uma Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Enaesp), apresentada em 2016 pela Senasp do Ministério da Justiça, em parceria com a Capes/MEC. Seria um estabelecimento localizado em Brasília, em articulação com as instituições federais de ensino superior que apresentassem projetos de mestrado profissional à Capes; estava previsto o financiamento de cinco projetos. Também foi proposta uma parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) para apoiar cursos superiores de tecnologia em segurança pública, a fim de qualificar os profissionais que ainda não tivessem curso superior. Seria constituído, ainda, um centro de excelência em ensino e valorização dos profissionais da área da segurança pública no Brasil, para aumentar a qualificação técnica e cultural. Foram identificadas algumas experiências de mestrado profissional nesta área em várias instituições federais de ensino superior (UFPA, IFNMT, UEA, UFBA, UFRGS e UFS).

Em conclusão, as instituições de ensino policial estão vivenciando um processo de mudança, ainda que não lineares e nem deterministas, cujos resultados parecem ambivalentes. Ora assistimos à reprodução da cultura militarista e jurídico-dogmática, ora há mudanças importantes, a emergência de outros conceitos, noções e pedagogias. Observa-se um leque de experiências de inovação que, em vários lugares do Brasil, revela o quanto a sociedade brasileira tem sido capaz de propor um ofício de polícia como construtor da cidadania e promotor de direitos humanos.

Tais experiências parecem ter sido orientadas por uma concepção epistemológica da complexidade aplicada aos processos de educação das polícias, tentando superar um saber fragmentado e apenas instrumental e construir coletivamente conhecimentos, a partir de situações concretas e do estabelecimento de conexões da teoria com a prática; promover a reflexão ativa e reflexiva de todos os educandos; enfim, propiciar as condições para o desenvolvimento de hábitos,

comportamentos e responsabilidades éticas referenciados aos direitos humanos. As atuais questões sociais mundiais trazem desafios para o ensino policial, tais como o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, ao lado das novas tecnologias utilizadas pelo mundo do crime. Ganham também destaque a inserção de jovens em práticas sociais classificadas como delituosas ou mesmo criminosas, a violência doméstica e de gênero e as práticas homofóbicas. As transformações ou complexidades do mundo contemporâneo demandam um novo modelo de ensino em segurança pública.

Essa esperança de futuro na educação policial mobiliza todos os homens e mulheres que almejam uma sociedade pacificada e garantidora dos direitos sociais e dos direitos humanos. Algum dia, as novas gerações de policiais, de cidadãos e de cidadãs ficarão agradecidas por poder viver em uma cultura da paz possibilitada pela segurança cidadã.

PROPOSTAS PARA O SISTEMA PENITENCIÁRIO

Camila Caldeira Nunes Dias

(Departamento de Sociologia da UFABC)

Renato De Vitto

(Defensoria Pública do estado de São Paulo)

Segundo dados do Institute for Criminal Policy Research¹⁹, o Brasil ostenta a terceira maior população prisional do mundo. Sua taxa de encarceramento, equivalente a 319 pessoas privadas de liberdade por cada grupo de 100 mil habitantes, supera o dobro da taxa de encarceramento mundial (140 presos/100 mil habitantes), tendo saltado de 133/100 mil habitantes para a taxa atual, em pouco mais de quinze anos. O índice de presos provisórios, de 36,8% do total de custodiados, e a taxa de ocupação equivalente a 163,9% do total de vagas disponíveis situam o país entre os detentores dos piores indicadores penitenciários do mundo.

A intensificação do encarceramento verificado, sobretudo, nos últimos vinte anos tem o condão de impedir a implementação de políticas prisionais de qualidade, principalmente quando a capacidade de planejamento, investimento e de execução das políticas prisionais é tão reduzida como aqui. A superlotação, a precarização e as péssimas condições dos estabelecimentos penais impedem a adoção de quaisquer estratégias sistemáticas de gestão prisional. A gestão das prisões acaba se resumindo aos esforços para lidar com a situação caótica dos estabelecimentos, impedir fugas e rebeliões e negociar com funcionários e presos. A rotina prisional é decisivamente forjada a partir de aspectos informais (muitas vezes, ilegais) das relações estabelecidas entre presos e administração prisional.

Temos observado, assim, um quadro de contínua e profunda degradação das condições de aprisionamento, revelador da omissão e incapacidade do Estado de prover um padrão minimamente aceitável. Este quadro criou as deletérias condições para a gênese, organização e crescimento de facções criminosas

¹⁹ Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>>.

que atuam no sistema prisional, dando ensejo ainda às incontáveis tragédias e morticínios que maculam nossa história recente.

Não há nenhuma evidência de que o mencionado processo de encarceramento em massa esteja conduzindo nosso país a colher resultados proveitosos no intuito de minimizar ou conter os elevados índices de criminalidade violenta ou de aumentar a sensação de segurança. Pelo contrário, o enorme contingente de jovens levados ao cárcere constitui fonte segura de recrutamento de quadros pelas facções criminosas e reforça o ciclo da exclusão, estigmatização, violência e encarceramento, que tem esgarçado ainda mais o tecido social brasileiro.

A reversão desse quadro não se dará em curto prazo, e isso reclama que a política penitenciária seja tratada com prioridade, o que, por certo, deverá envolver maior destinação de recursos e capacidade de liderança dos agentes públicos para promover as reformas necessárias.

Sem prejuízo, não se pode seguir tratando a administração penitenciária como mero apêndice das políticas de segurança pública que, historicamente, se desenvolveram a partir das demandas técnicas relacionadas aos trabalhos de policiamento ostensivo e de investigação criminal. Ressalvado o evidente entrelaçamento da questão prisional com a questão da segurança pública no país, a pretendida reforma penitenciária reclama um olhar especializado, superando-se o modelo que coloca a administração penitenciária a reboque das doutrinas de segurança legadas das técnicas policiais, que têm se provado ineficazes no mundo todo. Assim, o problema deve ser discutido a partir de um olhar especializado que trate a custódia e reintegração social de pessoas a partir de planejamento criterioso construído com a participação e controle social.

Bem por isso, a discussão sobre o sistema prisional deve estar localizada numa agenda mais ampla e intersetorial que contemple ações de desencarceramento, sobretudo nos crimes que não envolvem violência à pessoa, mas também mire a revisão dos parâmetros de gestão vigentes (ou inexistentes) no campo da administração penitenciária, com foco na precípua finalidade da execução penal, que é a reintegração social.

Diversas medidas de cunho normativo e gerencial devem ser articuladas, o que passa pela revisão do papel da União para que esta passe a deter, de fato, o papel de coordenação de uma política verdadeiramente nacional, intensificando-se

a sua capacidade de indução de mudanças na esfera dos estados e Distrito Federal, responsáveis pela gestão direta do sistema prisional.²⁰ Tais medidas estendem-se, por certo, à necessidade de se produzirem diretrizes mínimas gerenciais para interferir na dinâmica da administração de cada unidade penal.

Apenas para buscar conferir sistematicidade às propostas, e sem prejuízo da necessidade de seu oportuno detalhamento, poderiam ser elas agrupadas em quatro linhas de ação:

- políticas de desencarceramento e fomento das alternativas penais;
- definição de diretrizes mínimas de gestão para o sistema penitenciário;
- priorização das políticas de assistências e de reintegração social da pessoa privada de liberdade;
- minimização da influência das facções criminosas.

A partir destes vetores, parece-nos possível alinhar algumas ideias e proposições concretas, fundamentais para a qualificação dos debates.

Políticas de desencarceramento e fomento das alternativas penais

Como pontuado acima, o aumento da população carcerária não implicou redução da criminalidade, nem tampouco aumentou a sensação de segurança na sociedade brasileira. Do contrário, fomentou a ampliação das facções criminosas e passou a constituir um entrave insuperável para a implementação de uma gestão prisional eficiente. Desse modo, o vetor central das propostas, que se entrelaça fortemente com a distribuição da jurisdição no campo penal, reside em estabelecer metas de redução das taxas de encarceramento e da população prisional, adequando-as ao número de vagas e efetivo de servidores disponíveis.

No entanto, a fim de se superar a noção de centralidade da prisão como forma de reação estatal ao crime e à violência, é necessário alinhar estratégias que priorizem a agenda de alternativas penais, conferindo ao sistema de justiça e às polícias a confiança de que o cumprimento de sanções penais em meio aberto não significa, na prática, uma forma de impunidade.

20 Ressalvada a gestão do sistema penitenciário federal que, no entanto, custodia menos de 0,1% da população penitenciária brasileira.

Embora o tema das alternativas penais venha sendo tratado, desde a década de 90, como de extrema relevância, não logramos implementar políticas públicas robustas que deem lastro à sua aplicação. Temos investido apenas em grades, cadeados e pessoas treinadas para fechar cadeados, descurando da necessidade de investimento em equipamentos e serviços que possam monitorar o efetivo cumprimento das medidas cautelares diversas das prisões e penas restritivas de direitos. Ademais, a estruturação de equipamentos voltados à aplicação das alternativas penais, com enfoque interdisciplinar e transversal, tem enorme potencial de qualificar a intervenção hoje precariamente provida pelo sistema de Justiça criminal, integrando-o aos serviços de atenção social. Para tal faz-se necessário:

- garantir a destinação de recursos e sua aplicação para a estruturação das centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica, valendo citar como modelo o acordo de cooperação firmado entre o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça para o fomento e aperfeiçoamento da política em questão (TCT MJ/CNJ nº 05/2015);
- estudar e propor alterações legislativas voltadas à garantia da sustentabilidade e efetividade da política de alternativas penais;
- estabelecer mecanismos de participação da sociedade na formulação e execução da política de alternativas penais;
- fornecer subsídios técnicos ao desenvolvimento de plano de gestão e aplicação das alternativas penais, definindo indicadores de qualidade para o fomento de projetos e pesquisas financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional;
- fomentar as políticas de monitoração eletrônica para crimes graves, destacando-se o seu caráter excepcional e subsidiário em relação ao monitoramento psicossocial provido pelas centrais de alternativas penais;
- buscar estratégias de envolvimento nos municípios em tais políticas, assegurando-se a disponibilização dos serviços da rede pública necessários à efetividade das alternativas penais;
- articular com as organizações da sociedade civil visando ampliar e complementar a rede de serviços necessários à aplicação das alternativas penais.

Por outro lado, devem ser impulsionadas medidas que reduzam a discricionariedade judicial quanto à aplicação da prisão cautelar e imposição de pena em regime de privação de liberdade.

Dentre as inúmeras medidas propostas, vale destacar a existência de algumas iniciativas nesta direção, como as dezesseis medidas do IBCCRIM e a agenda pelo desencarceramento da Pastoral Carcerária e do Instituto de Defesa do Direito de Defesa. Trata-se de um conjunto de medidas que envolvem ações no âmbito do Legislativo e do Judiciário com vistas a reduzir a população carcerária, dentre as quais se poderia destacar:

- a edição de uma lei de responsabilidade penitenciária que introduza o mecanismo do *numerus clausus* no sistema penal brasileiro, limitando-se o número de novas prisões ou antecipando-se as saídas do sistema prisional, considerado o número de vagas disponíveis e recursos para o custeio da administração penitenciária, bem como a operacionalização do mecanismo de saída antecipada previsto no julgamento do RE nº 641.320;
- o estabelecimento da obrigatoriedade de análise do impacto financeiro das modificações na lei penal que levem ao aumento do encarceramento;
- a edição de normas que vedem o uso da prisão para crimes sem violência ou grave ameaça com pena mínima igual ou menor a quatro anos;
- a universalização da audiência de custódia;
- a criação de mecanismos de revisão periódica da decretação da prisão;
- a ampliação do campo de incidência e de efetividade de aplicação do indulto;
- a discussão de um plano de comunicação voltado para o grande público, que problematize a eficácia da prisão como grande solução para o problema da violência e criminalidade.

Definição de diretrizes de gestão para o sistema penitenciário

Sem prejuízo da centralidade da agenda das alternativas penais e da redução do encarceramento no enfrentamento do problema, não há como se descartar

o uso da prisão em um horizonte visível, ainda que normalizada a escala de sua aplicação. Desse modo, à vista do evidente déficit de gestão verificado na administração penitenciária, há que se apontar a necessidade de uma mudança radical nas diretrizes que hoje a informam. Tais medidas implicam mudanças de macrogestão e envolvem a repartição das competências constitucionais, a organização do sistema penitenciário e de seus arranjos de governança, no âmbito da União e dos estados, bem como a adoção de medidas de aperfeiçoamento da microgestão prisional, a partir da revisão dos regimentos e marcos normativos e organizacionais das unidades penais e dos serviços colocados à disposição destas. Dentre as medidas de mudança da macrogestão, destacaríamos:

- a redefinição do papel da União, com aumento do financiamento federal e do controle das verbas repassadas;
- a edição de normativas nacionais atinentes a direito penitenciário, bem como a instituição de diploma contendo normas gerais para a organização e controle/correição das carreiras, estruturas e serviços de administração penitenciária que conciliem as atividades de segurança e contenção com as assistências e serviços de reintegração social;
- a instituição de academia nacional de serviços penais e penitenciários voltada à capacitação dos servidores em nível nacional e incumbida da certificação de dirigentes das unidades penais;
- a rediscussão da multiplicidade de conselhos nacionais com poder fiscalizatório, instituindo-se instância central com poder sancionatório;
- a criação de mecanismos de transparência e fiscalização de contratos de trato continuado, como os de obras e de fornecimento de alimentação, por exemplo.

No âmbito da microgestão prisional, igualmente há que se superar o modelo centrado apenas nas demandas de segurança e contenção, buscando-se a padronização de regimentos e procedimentos operacionais e administrativos de forma a tentar reduzir a discricionariedade e a arbitrariedade da administração prisional. Entre as possíveis propostas para esse eixo destacam-se:

- a revisão e padronização dos serviços de classificação técnica dos custodiados, como subsídio fundamental para a distribuição destes entre as unidades;

-
- a criação de normas para a definição de transferências de presos de uma unidade para outra (quem decide, quais os motivos, quais os procedimentos e para quais locais);
 - a definição de critérios claros e transparentes para se estabelecer o local de cumprimento da pena que priorizem a proximidade com familiares;
 - a priorização do contato dos custodiados com seus familiares, a partir da compreensão de que a manutenção desses vínculos é um fator preponderante para a redução da reincidência e reingresso no sistema;
 - a extinção dos procedimentos vexatórios de revistas realizadas nas visitas (desnudamento, agachamento, etc.), buscando-se a adoção de procedimentos alternativos para a inibição de ingresso de ilícitos nas unidades prisionais;
 - a criação de normas para efetivação de revistas/blitzes e para sua periodicidade;
 - a criação de normas claras para a efetivação de sanções disciplinares e para os procedimentos de apuração das infrações;
 - a adoção de premissa de que a administração prisional deve suprir todas as necessidades dos presos e, dessa forma, com estratégias que levem à drástica redução da entrega de itens dessa natureza pelas famílias através dos “jumbos”, sedex ou cantinas;
 - a definição e padronização dos itens básicos pessoais e de higiene que devem ser fornecidos pela administração prisional, assim como a regularidade/periodicidade da entrega desses “kits”, das formas de entrega e que eles sejam entregues para todos os presos, sem exceção;
 - o estabelecimento de mecanismos de controle internos e externos que possibilitem a avaliação contínua e independente da qualidade, quantidade e periodicidade dos itens que devem integrar a assistência material dos custodiados;
 - a adoção de estratégias para redução e limitação do comércio informal dentro dos estabelecimentos prisionais, notadamente aqueles que se efetivam sob a forma das “cantinas”;
 - a indução e incentivo para que a alimentação dos custodiados seja preparada dentro da unidade, sempre que possível com a utilização da mão de obra dos presos;

- a critérios para definição de horas de banho de sol os que levem em consideração a relação preso/capacidade da cela.

Priorização das políticas de reintegração social e de assistência à pessoa privada de liberdade

A despeito de não dispormos de diagnósticos e metodologias precisas para medição da reincidência e reingresso no sistema prisional, devemos admitir que o ideal de reintegração social é um projeto programático adotado há mais de trinta anos na Lei de Execução Penal, que nem sequer de longe foi alcançado. Sem embargo da pertinente discussão acerca das noções de “ressocialização”, “reinserção” ou “reintegração” social do preso, há que se reconhecer que o fenômeno do encarceramento é intrinsecamente dessocializador, trazendo inevitáveis danos à pessoa privada de liberdade. Tal fato, aliado ao caráter inegavelmente seletivo do sistema penal, reclama compreensão de que a assistência educacional e laboral do privado de liberdade, além de emprestar o mínimo caráter civilizatório para a pena, são genuínas ferramentas de prevenção à criminalidade e à violência.

Em outras palavras, além da dimensão individual da intervenção, articular arranjos de capacitação educacional e profissionalizante bem como fomentar a empregabilidade do preso e do egresso são estratégias fundamentais para a redução dos índices de criminalidade. Bem por isso é necessário intensificar de forma radical os esforços para implementação de tais assistências.

Outro elemento notadamente dessocializador no sistema prisional é a absoluta insuficiência da assistência à saúde das pessoas privadas de liberdade.

Há elevadas taxas de mortes no sistema, mas a verdade é que inexistem ou são claramente insuficientes os recursos, equipes e insumos necessários para a regular atenção à saúde dos presos. Nesse quadro, doenças de fácil prevenção ou tratamento, como tuberculose, sífilis, hepatite viral e HIV, proliferam-se em índices inaceitáveis nos ambientes de privação de liberdade. Já os presos que demandam cuidados e assistência médica e farmacêutica continuada sofrem indevidamente pela falta ou descontinuidade dos cuidados devidos.

O quadro é ainda mais agravado em razão da superlotação e das condições insalubres verificadas nas unidades penais. Bem por isso é necessário estabe-

lecer um arranjo robusto para a assistência integral à saúde da pessoa privada de liberdade.

Os arranjos tradicionais para atendimento de tais demandas no sistema penitenciário vêm carregados da falsa noção de que a cadeia é uma “instituição total” e, por si, deve estar preparada para o atendimento de todas suas necessidades. À toda evidência, a expectativa de que a própria unidade ou o sistema prisional pode prover todos os serviços de forma adequada e suficiente baseia-se em um modelo absolutamente ineficaz.

Assim, é uma necessidade imperativa articular os serviços das unidades penais com a rede de serviços públicos em geral para que seja possível a potencialização dos resultados. Destacamos as seguintes propostas:

- articulação dos planos e programas locais de ensino e capacitação profissionalizante aos programas federais como EJA, Brasil Alfabetizado, Pronatec, etc.;
- disponibilização de parcela do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as atividades de assistência educacional e capacitação prisional no âmbito do sistema prisional;
- adoção de critérios claros e transparentes para definição de vagas em atividades educacionais e para a seleção de alunos;
- fomento dos programas de remição pela leitura;
- formulação e incentivos para a implementação de políticas educacionais específicas para as unidades prisionais para o ensino fundamental, médio e superior;
- fomento às atividades laborativas para apoio e suporte da própria unidade penal;
- fomento às atividades laborativas de apoio e suporte de serviços contratados pela Administração Pública, de pessoas do regime fechado e semiaberto;
- fomento às atividades laborativas em parceria com a iniciativa privada, com implantação massiva de oficinas de trabalho em unidades de regime fechado, a partir de chamamento público com critérios claros, públicos e impessoais;
- formulação de estratégias para facilitação de crédito para a administração pública e iniciativa privada na obtenção de recursos do BNDES,

com a finalidade de disponibilização de vagas de trabalho e emprego para o sistema prisional e para egressos;

- estabelecimento de padrão nacional para cota de vagas para presos e egressos nos contratos públicos;
- articulação dos arranjos locais de assistência à saúde com o programa SUS, a partir do Programa Nacional de Assistência Integral à Saúde à Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), com disponibilização gradativa de recursos suficientes do Fundo Nacional da Saúde para habilitação de equipes em todas as unidades prisionais do país;
- adaptação das políticas existentes no sistema SUS com olhar específico para a população prisional que contemple suas particularidades;
- extinção dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e alinhamento às políticas de saúde mental do SUS, com fomento da instalação das residências terapêuticas;
- implementação de programas de redução de danos e tratamento para dependentes químicos no sistema prisional;
- fomento da atuação da Defensoria Pública na atenção prioritária a presos e egressos do sistema prisional, buscando-se arranjos de complementação dos programas de assistência jurídica com envolvimento das universidades;
- formulação de políticas culturais e de esporte dentro dos estabelecimentos prisionais e incentivos para a sua implementação, alinhados às políticas públicas universais, mas que atentem para a particularidade dos privados de liberdade;
- implementação de política de atenção a egressos articulada com o núcleo de serviço social das unidades e rede Suas, a partir de atividades de apoio (contato com familiares e amigos, documentos, transporte e trabalho), acompanhamento e proteção.

Minimização da influência das facções criminosas

A situação descrita anteriormente, isto é, o aumento do encarceramento, da superlotação e, portanto, da precarização das condições materiais das prisões – espaço físico; infraestrutura; alimentação; higiene; assistência à saúde, jurí-

dica, social, psicológica; educação; trabalho e lazer –, além de violar sistemática e reiteradamente as normas constitucionais e os preceitos internacionais para o tratamento penitenciário, tem como efeito criar o cenário propício para a emergência e o fortalecimento de grupos de presos que têm sido chamados de “facções prisionais”.

As facções prisionais têm se multiplicado nas unidades prisionais do país todo e têm sido consideradas pelas autoridades brasileiras como um dos grandes problemas da segurança pública e, dessa forma, demandando respostas estatais para o enfrentamento do problema.

Importante observar que, sob a rubrica “facções”, encontramos grupos muito diferentes entre si no que se refere a abrangência de atuação, tamanho, complexidade, penetração, capacidade de influência e de controle e atividades em que estão inseridos. Assim, por exemplo, de um lado tem-se o Primeiro Comando da Capital (PCC), o qual se considera a facção com estrutura mais consolidada, organização mais complexa e com maior extensão de atividades – dentro e fora do sistema prisional – e que se apoia ideologicamente num discurso contra a opressão do Estado através da “união do crime” e que, economicamente, tem no tráfico de maconha e de cocaína a principal atividade econômica. Aponta-se a presença do PCC em todos os estados da federação – embora com enormes diferenças em termos de sua influência em cada um dos estados – e em outros países da América do Sul, como Paraguai e Bolívia. De outro lado, há uma miríade de grupos locais – por exemplo, Guardiões do Estado, no Ceará; Bonde dos 40, no Maranhão; Okaida, na Paraíba – de tamanho e escopo de influência variada, mas que têm em comum a abrangência local/regional e a falta de estrutura e de organização que os aproximam muito mais de quadrilhas do que de organizações como o PCC.

De uma forma, todos esses grupos alimentam-se e fortalecem-se a partir da incapacidade estatal de gerir as prisões, essencialmente, no que diz respeito ao controle sobre as dinâmicas internas dos estabelecimentos prisionais, inclusive na provisão e distribuição de materiais e serviços básicos para a sobrevivência da população carcerária. O aumento do encarceramento e a consequente superlotação, aliados ao déficit de funcionários cada vez maior, produz uma desproporção entre presos e funcionários que inviabiliza a gestão das unidades pela administração prisional. Neste sentido, o controle

dos presos pelas facções não é apenas algo intermitente e eventual, mas estrutural e constitutivo do funcionamento das prisões (estaduais) brasileiras.

Diante disso, as respostas estatais para esse problema, em regra, concentram-se em ações que não apenas são produtoras do cenário em que as facções emergem, como também, e por isso mesmo, acabam por fortalecê-las e, assim, produzem uma espiral de violência na qual o Brasil está inserido há décadas, sem conseguir romper com o ciclo “violência – encarceramento – violações de direitos – aumento da violência”. As respostas estatais apresentam-se como mais do mesmo há décadas e podem ser resumidas à expansão da rede carcerária estadual e do sistema penitenciário federal, com a construção de novos estabelecimentos prisionais e o endurecimento do regime de cumprimento da pena, com a adoção de medidas que visam restringir os direitos dos presos e impor/intensificar o isolamento e a incomunicabilidade.

Considerando o histórico recente das políticas prisionais, bem como o agravamento do quadro no que diz respeito à atuação das facções, percebe-se o quanto tais medidas mostraram-se contraproducentes. Contudo, elas ainda se constituem como base das medidas anunciadas por sucessivos governos quando se veem instados a dar uma resposta para a sociedade diante das reiteradas crises no sistema prisional e da violência que se explicita e é publicizada, transbordando para além dos muros das prisões em tais momentos.

Com o objetivo de tentar reverter o quadro grave que se construiu a partir das opções políticas para a área prisional nas últimas décadas, segue uma proposta articulada em torno de três eixos:

1. Reorientação das políticas prisionais:
 - » em razão de ter na política de encarceramento e de sua consequente superpopulação carcerária e precarização dos estabelecimentos prisionais a matriz produtora do problema das facções, o foco e o fortalecimento das medidas elencadas nos itens 1 e 3, expostos anteriormente, são prioritários e necessários no que diz respeito ao enfrentamento desta questão.
2. Medidas relativas à comunicação nos estabelecimentos prisionais:
 - » instalação de bloqueadores de celular;
 - » instalação de telefone público nos pátios das unidades prisionais;
 - » instalação de scanners corporais;

-
- » investimento na atividade de inteligência penitenciária e na sua articulação com outros órgãos;
 - » criação de canais de comunicação, participação e diálogo regulares entre a população carcerária e a administração prisional para que as demandas possam ser expostas e as condições para o seu atendimento ou não, discutidas; para que informações de interesse dos presos (andamento dos processos, solicitações aos setores técnicos, jurídicos e/ou de saúde, etc.) possam ser transmitidas.
3. O Sistema Penitenciário Federal (SPF):
- » estabelecimento de critérios mais bem delimitados para a transferência de presos para o sistema penitenciário federal;
 - » observância do tempo máximo para permanência no SPF;
 - » estabelecimento de critérios e de procedimentos para o retorno de presos do SPF ao estado de origem;
 - » critérios de proximidade geográfica do estado de origem para definir transferência.
4. Outras medidas necessárias:
- » redução das oportunidades de comércio dentro das unidades prisionais e, portanto, de construção de relações de dependência ou favores e a aquisição de dívidas entre a população prisional;
 - » manutenção de uma proporção de agentes penitenciários/presos que não ultrapasse a relação de dez para um;
 - » A distribuição de alimentação, de medicamentos, de materiais de higiene ou quaisquer outros itens para a população carcerária deve ser atividade realizada pelos agentes penitenciários dentro daquilo que se estabelece como funções desses servidores e não serem terceirizadas para os próprios presos.
 - » Fomento à criação de instância de representação e participação dos presos, inspirada nas comissões de solidariedade existentes nos presídios paulistas no início da década de 80, por exemplo, que possam se constituir como esferas legitimadas pelos presos e pela administração prisional.

PESQUISADORES

ALBERTO LIEBLING KOPITTKE WINOGRON (PUCRS)

Advogado, doutorando em políticas públicas na UFRGS, mestre em ciências criminais pela PUC/RS, bacharel em direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) (2007). Experiência na área de direito, com ênfase em políticas de segurança pública. Atuou como diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça. Em Canoas (RS), foi secretário de Segurança Pública e Cidadania. Foi diretor executivo do Consórcio Metropolitano Granpal em 2011.

ALESSANDRA FONTANA OBERLING (UCB)

Cientista social pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ (1999) e mestre em antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (2011). Atualmente é professora na Universidade Católica de Brasília e coordenadora dos cursos tecnológicos em segurança pública. É professora no Departamento de Serviço Social, pesquisadora no Centro de Estudos Interdisciplinares em Segurança Pública e Justiça Criminal (CEIJUSCRIM) da UCB, pesquisadora associada do Núcleo de Análises em Políticas Públicas da UFRJ e membro da Rede Pense Livre, por uma política sobre drogas que funcione. Atuou como conselheira do Conselho Nacional sobre Política de Drogas (2013-2015). De 2014 a 2016, foi secretária executiva adjunta da Plataforma Brasileira sobre Política de Drogas. Em 2009, esteve à frente da Secretaria Executiva da Comissão Brasileira sobre Drogas e Democracia. Principais temas de interesse: política de drogas, uso de drogas, programas de redução de danos, tráfico de drogas no Rio de Janeiro, sistema penitenciário, políticas públicas e direitos humanos.

CAMILA CALDEIRA NUNES DIAS (UFABC)

Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (2011) e professora adjunta da UFABC. Também atua como pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo. É membro do Conselho da Comunidade da Comarca de São Paulo e associada ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Desenvolve pesquisas relacionadas ao campo da segurança pública, criminalidade organizada e violência, a partir de dois eixos de análise: de um lado, o foco sobre o sistema prisional, sobretudo as

relações sociais entre os presos e entre presos e administração, nas formas de gestão da ordem nas prisões, das redes de poder estabelecidas dentro desse espaço institucional e das diferentes redes de articulação existentes que envolvem presos, funcionários, familiares de presos, governo, etc.

CÉSAR BARREIRA (UFC)

Sociólogo, graduado em ciências sociais pela Universidade Federal do Ceará (1972), especialista em metodologia da pesquisa social pela Universidade Federal do Ceará (1973), mestre em sociologia pela Universidade de Brasília (1977), doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo (1987), pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris (1990) e pós-doutorado pelo Instituto de Ciências Sociais de Lisboa (2008). Professor titular em sociologia do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará e coordenador do Laboratório de Estudos da Violência da UFC. Pesquisador do CNPq (nível I-A), líder do Grupo de Pesquisa em Poder, Violência e Cidadania do CNPq, pesquisador/coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Violência e Segurança Pública, do CNPq/LEV – e diretor do Colégio de Estudos Avançados da UFC. Foi diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (1986-1988), secretário executivo (1997-2001) e presidente (2001-2003) da Sociedade Brasileira de Sociologia. Membro do comitê deliberativo do CNPq (2010-2015) e do conselho diretivo do Conselho Latino-Americano de Sociologia (Clacso) (2012-atual). Foi coordenador do GT Conflitos Sociais, Ações Coletivas e Políticas para a Transformação Social (2010-2012), professor visitante na Universidade Lumière Lyon (2000) e diretor-geral da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (2011-2012).

FÁBIO COSTA MORAIS DE SÁ E SILVA (University of Oklahoma)

Professor assistente de estudos internacionais e professor “Wick Cary” de estudos brasileiros na Universidade de Oklahoma, EUA. Seus trabalhos atuais abordam a organização social e o papel político do sistema de justiça no Brasil. Foi pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 2009 a 2017, período no qual atuou com a análise e o acompanhamento de políticas

públicas nas áreas de justiça e segurança. Antes disso foi coordenador-geral do Departamento Penitenciário Nacional e consultor de organismos internacionais como a Unesco, o PNUD e o Instituto de Direitos Humanos da International Bar Association em projetos ligados à melhoria dos sistemas de justiça e segurança pública. É bacharel em direito pela USP, mestre pela UnB, PhD em direito e políticas públicas pela Northeastern University (EUA) e pós-doutor pela Harvard Law School.

JACQUELINE MUNIZ (UFF)

Graduada em ciências sociais pela Universidade Federal Fluminense (1986), mestre em antropologia social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1992), doutora em ciência política (ciência política e sociologia) pela Sociedade Brasileira de Instrução (SBI/Iuperj) (1999) com pós-doutorado em estudos estratégicos pelo PEP-COPPE/UFRJ. É professora adjunta do Departamento de Segurança Pública – Faculdade de Direito/UFF –, membro do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE-COPPE/UFRJ), sócia fundadora da Rede de Policiais e Sociedade Civil da América Latina e integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Exerceu as funções de diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública do Senasp/Ministério da Justiça (2003), coordenadora setorial de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos (2002) e diretora da Secretaria de Segurança Pública (1999) do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

JACQUELINE SINHORETTO (UFSCAR)

Graduada em ciências sociais pela Universidade de São Paulo (1995), mestre em sociologia pela Universidade de São Paulo (2001) e doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (2007). É professora adjunta da Universidade Federal de São Carlos – Departamento de Sociologia e PPGS. Lidera o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar. Realizou estágio pós-doutoral na Université de Toulouse (Le Mirail), com bolsa Hermès da Fondation Maison des Sciences de l’Homme (Paris). Professora visitante na Université de Toulouse Jean Jaurès, na cátedra de estudos sobre América Latina do Ipeat (2014). Tem experiência em sociologia da administração da justiça e sociologia da violência, atuando principalmente nos seguintes temas: administração institucional de conflitos, acesso à Justiça,

violência, segurança pública, sistema de justiça, prisões e controle estatal do crime. É pesquisadora do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT) e colabora com a diretoria do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (2017-2018).

JOSÉ VICENTE TAVARES DOS SANTOS (UFRGS)

Sociólogo, graduado em ciências sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1971), mestre em sociologia pela Universidade de São Paulo (1977) e doutor em sociologia (Doctorat d'État) pela Université de Paris X, Nanterre (1987). Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; membro do Conselho Universitário da UFRGS; pesquisador do CNPq (nível I-A), diretor do Instituto Latino-americano de Estudos Avançados (Ilea) da UFRGS; coordenador do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania desde 1995; membro do Conselho Deliberativo da Editora da UFRGS e da Fundação de Apoio da UFRGS (FAURGS) e secretário regional da SBPC-RS. Linhas de pesquisa: teoria sociológica contemporânea; metodologias informacionais; sociologia na América Latina; sociologia da conflitualidade; sociologia da violência; sociologia dos processos agrários; sociologia do romance; segurança pública e sociedade. Coordena o curso de especialização em segurança pública da UFRGS (desde 1995), participante da Renaesp (Senasp, Ministério da Justiça). Presidente do RC-29 Social Control and Deviance (2014-2018) da Associação Internacional de Sociologia (ISA); coordenador do GP Paradoxos da Segurança Cidadã, Clacso (2013-2016); membro do Conselho Diretivo do Clacso – Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (2007-2009; 2009-2011).

JOSÉ LUIZ DE AMORIM RATTON JÚNIOR (UFPE)

Graduado em ciências sociais pela UFMG (1993), mestre em sociologia pela UFPE (1999) e doutor em sociologia pela UFPE (2003). Atualmente é professor e pesquisador do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, além de coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco (NEPS/UFPE). Tem experiência na área de sociologia e políticas públicas, com ênfase em sociologia do crime e da violência, políticas públicas de segurança e sociologia dos mercados de drogas.

Desenvolve atividades de pesquisa e extensão voltadas para a construção, desenho, acompanhamento e monitoramento de políticas públicas de segurança. Foi pesquisador visitante no Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika (CEDLA) da Universidade de Amsterdam, com apoio da Capes (2015-2016). Membro do Comitê de Ética na Pesquisa da UFPE (CEP-UFPE) desde agosto de 2017.

KATIA MELLO (UFRJ)

Professora do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da ESS da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em antropologia pelo PPGA/ICHF da Universidade Federal Fluminense, com estágio sanduíche pela convenção Capes e Cofecub na Université Paris X, Nanterre (2007). Possui mestrado em sociologia pelo PPGSA/IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1994) e bacharelado em ciências sociais pelo IFCS/UFRJ (1987). Pesquisadora associada ao INCT (Ineac/Nufep/UFF) e ao NUSIS-ESS e NECVU-IFCS/UFRJ. Tem experiência e publicações nas seguintes áreas temáticas: antropologia do direito; administração institucional de conflitos; mediação de conflitos no Brasil e na Argentina; guarda municipal; camelôs; políticas públicas de segurança; análise criminal e prevenção da violência; relações raciais e mercado de trabalho.

MARCELLE GOMES FIGUEIRA (UCB)

Doutora em desenvolvimento, sociedade e cooperação internacional pela Universidade de Brasília; mestre em engenharia cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia (2004) e bacharel em Geografia pela UFRJ (2000). Atualmente é professora da Universidade Católica de Brasília. Exerceu a função de coordenadora de análise criminal na Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ (2003-2004); foi assessora de análise criminal da Coordenação Setorial de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos no governo do estado do Rio de Janeiro (2002). Tem experiência nas áreas de sistemas de informação geográfica e análise quantitativa, com ênfase em segurança pública, sobretudo nas atividades de mapeamento e análise criminal.

MARIA GLAUCÍRIA MOTA BRASIL (UECE)

Graduada em serviço social pela Universidade Estadual do Ceará (1981), mestre em sociologia pela Universidade Federal do Ceará (1989), doutora em serviço social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000), com estágio de pós-doutorado em sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014). É professora associada da Universidade Estadual do Ceará, onde integra o curso de serviço social e o mestrado acadêmico em serviço social, trabalho e questão social, o Programa de Pós-Graduação em Sociologia (antigo políticas públicas e sociedade). Foi coordenadora do mestrado acadêmico em políticas públicas e sociedade da UECE (2011-2013) e, atualmente, coordena o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos, Cidadania e Ética (Labvida). Na Universidade Federal do Ceará, participa do Laboratório de Estudos da Violência (LEV) como pesquisadora associada e integra a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) do Ministério da Justiça. Tem experiência na área de direito e sociologia, com ênfase em direitos humanos e políticas públicas de segurança, atuando principalmente nos seguintes temas: segurança pública e organização policial, formação das forças de segurança, direitos sociais e minorias, violência urbana, criminalidade e conflitos sociais. Na área de saúde, tem experiência em pesquisas sobre saúde mental e direitos humanos. É líder do grupo de pesquisa direitos humanos e políticas de segurança pública, pesquisadora e bolsista de produtividade do CNPq e integra, como pesquisadora, o grupo de trabalho Violencia, Seguridad y Obstáculos a la Ciudadania (2016-2019) do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). Coordenação e/ou participação em projetos de pesquisa e/ou de avaliação financiados pela Senasp (Ministério da Justiça), Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, CNPq, Funcap, BID/Governo do Ceará, FINEP (editais públicos).

MICHEL MISSE (UFRJ)

Professor titular de sociologia do Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro; pesquisador 1-B do CNPq; cientista do Nosso Estado da Faperj; graduado em ciências sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974); mestre em sociologia pelo Instituto

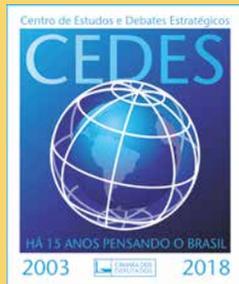
Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/SBI/UCAM) (1979) e doutor em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/SBI/UCAM) (1999). Foi vice-diretor e diretor do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ entre 1986 e 1993. Dirigiu o Departamento de Ciências Sociais (1984-1986) e, por duas vezes, o Departamento de Sociologia da UFRJ. Integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ desde 2000. Fundou e dirige o Núcleo de Estudos em Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU) da UFRJ desde 1999. Tem experiência na área de sociologia, com ênfase em teoria sociológica e sociologia urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: sociologia urbana, comportamento desviante, drogas, criminalidade, violência urbana. Integrou o comitê gestor do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Violência, Democracia e Segurança Cidadã (2009-2015). Atualmente é vice-coordenador e membro do comitê gestor do INCT Violência e Segurança Pública. É membro do comitê científico do Groupe Européen de Recherche sur les Normativités (GERN), com sede em Paris, França. Coordenou o acordo Capes-Cofecub entre o PPGSA-UFRJ e o CLERSÉ-Universidade de Lille 1, na França, entre 2008 e 2012. É membro participante do International Center for Violence Research (ICVR), com sede na Universidade de Bielefeld, Alemanha, e membro do comitê acadêmico do The Consortium for Comparative Research on Regional Integration and Social Cohesion (RISC), com sede na Universidade de Luxemburgo. É membro do comitê consultivo do Programa de Antropologia Social e Política de Flacso (Buenos Aires); professor convidado do doutorado em humanidades da Universidade Eafit, Medellín, Colombia, e professor visitante da Universidad de la Frontera, Chile.

RENATO CAMPOS PINTO DE VITTO

Graduado em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996). Tem experiência na área de direito, com ênfase em direito penal. Foi procurador do Estado de São Paulo, assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário, 1º subdefensor público-geral do estado de São Paulo e coordenador-geral de administração da DPESP.

RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO (PUC/RS)

Graduado em ciências jurídicas e sociais pela UFRGS (1991), especialista em análise social da violência e segurança pública (1996), mestre (1999) e doutor (2003) em sociologia pela UFRGS, pós-doutor em criminologia pela Universitat Pompeu Fabra (2009) e pela Universidade de Ottawa (2013). Atualmente é professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, atuando nos programas de pós-graduação em ciências criminais e em ciências sociais. Atualmente é coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/RS. Tem experiência nas áreas de direito e sociologia, com ênfase em sociologia jurídica e criminologia, tendo realizado pesquisas sobre os seguintes temas: teoria sociológica, informalização da Justiça, reformas penais e administração da Justiça penal, penas alternativas, concepções de política criminal dos operadores do direito, políticas públicas de segurança, atendimento a mulheres vítimas de violência. É líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e coordenador do grupo de trabalho Violência e Sociedade da Sociedade Brasileira de Sociologia. É pesquisador associado e membro do comitê gestor do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-INEAC).



edições câmara
ESTUDOS & DEBATES

