SENASP

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Relatório Final

Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública

Autor (s)

Cristina Buarque de Hollanda

Título da Pesquisa

Análise Comparada de Modelos de Controle da Polícia via participação social

Estes relatórios de pesquisa constituem os produtos resultantes do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Fornecerão importantes subsídios para a qualificação das políticas nacionais de segurança pública. Destacamos que eles não constituem a opinião oficial do Ministério da Justiça sobre os assuntos tratados.

Abril 2006

Ministério da Justiça

GOVERNO FEDERAL

À Secretaria Nacional de Segurança Pública

Concurso Nacional de Pesquisa Aplicada em Segurança Pública e Justiça Criminal

Relatório Final

Projeto individual

Análise Comparada de Modelos de Controle da Polícia via Participação Social

Responsável Técnico:

Cristina Buarque de Hollanda

Novembro 2005

1. Introdução 4

Parte I: Experiências Nacionais 11

1. Conselho Comunitário de Segurança Pública de Alfenas. 11

2. Conselho Comunitário de Segurança de Jurerê Internacional, Praia do Forte, Balneário Daniela e Ratones, em Florianópolis, Santa Catarina 14

3. Programa Polícia da Família, Rio Branco/Acre. 18

Descrição sucinta dos contatos institucionais, entrevistas e atividades de pesquisa desenvolvidas em Rio Branco, Acre 18

Introdução 18

Programa Polícia da Família 20

Apontamentos finais sobre o caso acreano 32

4. Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, GEPAE, Rio de Janeiro. Unidade Cavalão 33

Contatos 33

Policiamento Comunitário e GEPAEs no Rio de Janeiro 33

Parte II: Experiências Internacionais 41

5. Controle externo na África do Sul pós-Apartheid 41

Descrição sucinta dos contatos institucionais, entrevistas e atividades de pesquisa realizadas em Cape Town, Pretoria e Johannesburgo. 41

Introdução ao Caso Sul Africano 42

Problema da segurança no pós apartheid 46

Breve trajetória das agências de força sul-africanas 48

Novo quadro institucional da segurança pública no pós-apartheid 52

Breve diagnóstico atual da polícia 53

Controle da Polícia - mecanismos de vigilância civil 54

a. Princípio de aproximação entre polícia e comunidade: 56

b. Princípio de mediação entre polícia e comunidade 59

Independent Complaints Directorate 62

Scorpions 67

Apontamentos finais sobre o caso sul-africano 68

6. Controle externo da polícia na Irlanda do Norte 70

Descrição sucinta das entrevistas e atividades de pesquisa realizadas em Belfast 70

Introdução ao Caso Irlandês 70

Antecedentes do Ombudsman 72

Police Ombudsman for Northern Ireland 74

1. Departamento de Investigações 79

Resoluções informais 80

Resolução mediada 82

Investigações Regulares 83
Investigações Retrospectivas 84
2. Departamento de Políticas e Práticas 86
3. Departamento de Informação e Mídia 87
4. Departamento de Serviços Corporativos 87
Apontamentos finais sobre o caso irlandês *88*
5. Recomendações *104*
6. Bibliografia *108*
7. Anexo *110*

1. Introdução

A comparação entre modelos de controle da polícia no Brasil, África do Sul e Irlanda do Norte, assim como todo exercício comparativo, é matéria controversa. O estudo comparado supõe um repertório equilibrado de semelhanças e diferenças. Isto é, as semelhanças não podem ser tais que apontem universos miméticos, nem as diferenças podem ser de tal porte que excluam a possibilidade de um patamar mínimo de identidades. No limite, isto significa que não haveria propósito em comparar coisas iguais ou coisas inteiramente distintas. O primeiro desafio do estudo comparado é justamente o de identificar a medida ideal da distância e proximidade entre dois ou mais objetos. E o entendimento do que seja esta medida é tema sempre sujeito a interpretações discordantes.

A escolha de comparar Brasil, África do Sul e Irlanda do Norte é motivada, portanto, pela identificação de um conjunto de aproximações e distâncias cuja investigação, acredita-se, pode contribuir para elucidar temas comuns aos países em questão. Sendo três os objetos de comparação, a análise pode privilegiar um olhar simultâneo a todos eles e também transitar entre as combinações de pares, com precedência para os dois que incluem o Brasil.

De uma maneira geral, tais movimentos comparativos elucidam desafios similares no campo da violência policial e das formas para lidar com ela. O problema da distância entre os objetos selecionados é, portanto, alinhavada por essa aproximação fundamental: são três sociedades que viveram e/ou ainda vivem situações de forte antagonismo entre segmentos da população e forças do Estado.

Por motivos um tanto diversos, Brasil, África do Sul e Irlanda do Norte possuem aparatos de segurança pública e nacional que gozam de baixíssima legitimidade diante de grande parte da população a cuja proteção se destinam. Apesar de toda a diversidade social que os distingue, o núcleo comum que perpassa as três realidades - isto é, o problema da violência policial em expressão limite - pode ser pensado em sua especificidade. Isto é, pode ser pensado como objeto dotado de dinâmica própria e passível de controle estatal por alguns padrões de intervenção institucional.

O objetivo deste relatório é justamente o de levar em conta os contextos de cada um dos experimentos narrados sem esgotar neles as possibilidades de solução. Em outras palavras, reconhecer o que têm de próprio e específico sem converter o princípio da excepcionalidade em obstáculo para a especulação de modelos de controle da polícia passíveis de incorporação e adaptação a realidades diversas.

O desafio das situações extremas pode resultar em experimentos inovadores, descolados do universo rotineiro das instituições. Este foi o caso da África do Sul e da Irlanda do Norte, que trataram o tema da polícia com inovação legislativa e institucional de porte nacional.

Dentro do universo de comparação deste relatório, o olhar específico para Brasil e África do Sul aponta países muito diferentes em termos de tamanho de população, área e produto nacional bruto, mas unidos pelo problema da enorme desigualdade social, com traços raciais nítidos. Ambos estão entre os países mais desiguais do mundo e suas respectivas populações negras e mestiças ocupam o lugar da pobreza e da miséria.

A coincidência nada aleatória entre raça e exclusão ou inclusão social abriga, entretanto, diferentes modalidades de racismo. Embora a discussão sobre os tipos de discriminação não esteja contemplada nos propósitos deste relatório, a notável clivagem racial das vítimas da violência policial, tanto no Brasil como na África do Sul, é tema incontornável. Dito de outro modo, a repercussão da variável raça nos diversos indicadores sociais e, mais especificamente, na seleção usual das vítimas da polícia, não é dado negligenciável. Um dos objetivos deste relatório é justamente o de investigar como Brasil e África do Sul lidam com altos padrões de agressão policial direcionados sobretudo às suas populações negra e mestiça.

A pertinência da Irlanda do Norte nesse estudo se deve igualmente à exclusão social de um grande segmento da população, os católicos, com clara repercussão no tipo de tratamento a ele dispensado pela polícia de maioria protestante. Se Brasil e África do Sul acumulam forte semelhança no tipo específico de exclusão, a modalidade irlandesa também se pauta na discriminação de um grupo de considerável projeção numérica e inserção social desfavorável. O princípio não declarado da discriminação é, portanto, o denominador comum das realidades em foco.

Se a polícia nos três países é amplamente identificada como violadora de direitos, foi justamente o movimento de expansão dos direitos civis que acompanhou a criação das corporações policiais ao longo do século XX em todo o mundo. A tensão entre o uso legítimo e abusivo da força sempre esteve presente na tarefa do policiamento nos diversos contextos em que foi implementado. Em todo o mundo, este tipo de organização da força se difundiu como alternativa à mobilização dos exércitos nacionais e à fragmentação do uso privado da força na administração da vida cotidiana[1].

Em todos os países, alguns aspectos singularizam a profissão policial, dentre eles: a imprevisibilidade dos eventos que demandam intervenção, a ausência de rotina profissional, a necessidade da reação improvisada, a ameaça permanente à vida e a atribuição quase exclusiva de responsabilidade social pela contenção do crime.

A tarefa de agir em situações várias de conflito ou distúrbio da ordem, segundo jargão do meio policial, expõe invariavelmente os policiais ao desagrado de uma das partes envolvidas na contenda que motivou intervenção. Dificilmente um episódio submetido à intervenção da polícia resulta em plena satisfação de todos os sujeitos envolvidos, mesmo que esta ação tenha se dado segundo todos os parâmetros legais. Conforme definiu o Coronel Ubiratan, do Comando de Policiamento em Áreas Especiais, o CEPAE, do Rio de Janeiro, a polícia, ao contrário dos bombeiros - cujas intervenções para salvar vidas tendem ao consenso e à produção de imagens de heroismo - costuma produzir insatisfação. Esta condição está atrelada à natureza de seu ofício, e não necessariamente ao bom ou mau desempenho de sua função. Numa cena ideal em que a polícia não incorrra em ilegalidades, ainda assim provocará queixas e sentimentos de injustiça. Dentre os casos relatados ao *Police Ombudsman for Northern Ireland*, por exemplo, muitos deles foram considerados infundados após devida investigação e outros tantos sequer foram investigados por não dizerem respeito a violações cometidas por policiais individuais, mas a políticas da corporação que causam distúrbios à rotina da vida social (interdição temporária de uma rua, revistas dentro da lei, uso moderado da força em situações de resistência, dentre tantos outros). Esta animosidade que deriva do desempenho correto da polícia é

[1] Lemgruber, Julita. Quem Vigia os Vigias? Um Estudo Sobre Controle Externo da Polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

potencializada pelos episódios de violência criminal e produz situações de forte tensão social.

Deste antagonismo resultam laços de solidariedade entre oficiais e a produção de uma forte identidade corporativa. Deste fechamento da instituição derivam interpretações particulares sobre a realidade criminal e sobre as estratégias para lidar com ela. O conflito entre lógicas policiais privadas (baseadas na seletividade social e racial de uso da força) e o princípio de universalidade dos direitos do homem não constitui, portanto, peculiaridade brasileira. Mesmo nos países que abrigaram originalmente esta cultura de direitos, o problema do uso adequado da força policial sempre esteve presente.

O recente assassinato de Jean Charles de Menezes pela polícia inglesa, por suspeita infundada de terrorismo, é um exemplo da atualidade universal deste tema da aplicação da força policial. À versão policial dos fatos - que elencava uma série de elementos que fundamentariam a culpa atribuída ao brasileiro - sucedeu-se, cerca de um mês depois, a narrativa da *Independent Police Complaints Comission*, comissão independente que investiga a polícia inglesa. Na nova descrição do crime, as estratégias de auto-proteção policial foram desconstruídas. Ao corporativismo policial o governo britânico opõe um investigador externo e autônomo com relação à polícia, com estrutura, orçamento e poder adequados à tarefa de investigar suas ações.

A gravidade e generalidade deste descompasso entre lei e prática não podem prescindir, portanto, de uma consideração cuidadosa do tema do controle externo da polícia. Sendo impossível pensar num modelo de controle único e universalizável, as respostas à indagação clássica de "quem vigia os vigias?" são invariavelmente parciais e locais; pontuais e circunstanciadas. A produção de modelos de controle não pode prescindir da observação do ambiente em que se aplica ou pretende se aplicar. Não existem, em princípio, fórmulas passíveis de adoção genérica e irrestrita, devendo todo modelo de controle se ajustar à cena que o abriga.

Seja lá segundo qual ou quais modelo(s), um dos problemas centrais de um governo democrático é justamente o de limitar seu próprio uso da força, sobretudo da força letal[2]. Caso contrário, a democracia não poderia se

[2] Idem

diferenciar dos governos autoritários, que relegam as suas próprias agências de segurança a (suposta) investigação de seus crimes e não admitem interlocutor externo.

No Brasil, a ausência notória de instituições de controle da polícia, dotadas de poderes e estrutura próprios para o cumprimento de sua designação, é precariamente suprida por frágeis ouvidorias, seções do Ministério Público e projetos esparsos de policiamento comunitário que buscam superar o tipo de abordagem convencional da instituição policial. Embora impactos locais de alguma significação (como é o caso do GEPAE do Cavalão, que será tratado mais adiante) e êxitos pontuais na investigação de crimes policiais não possam ser negligenciados, há de se notar a ausência de uma sólida política institucional para lidar com o problema da violência policial.

São Paulo e Rio de Janeiro são estados que acumulam uma tradição de chacina policial. Os incidentes de Carandiru, São Bernardo do Campo, Vigário Geral e Candelária marcaram tragicamente a história destes estados e resultaram em investigações criminais precárias. Em 31 de março de 2005, aconteceu nos municípios de Nova Iguaçu e Queimados a maior chacina da história do estado do Rio de Janeiro, com sinais claros de autoria policial. Desta vez, houve um claro elemento distintivo com relação às anteriores: não se tratou de uma chacina de supostos criminosos, mas da eliminação sumária e aleatória de pobres em geral. A aleatoriedade dessa matança foi, entretanto, relativa: aleatórias foram as vítimas individuais, mas de forma alguma foi aleatória a escolha das origens social e racial dessas pessoas[3].

A investigação deste episódio está sendo conduzida por dois inquéritos policiais, um da Polícia Civil e outro da Polícia Federal. E para acompanhar os trabalhos de investigação das polícias, foram designadas, em caráter emergencial, comissões externas da Câmara dos Deputados e da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, além do serviço de inteligência da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Dada a incipiência das instituições designadas à supervisão da polícia - ouvidoria e Ministério Público - o controle externo foi improvisado por grupos que não detêm o conhecimento especializado e os poderes para conduzir investigações

[3] Prefácio de Renato Lessa ao livro *Polícia e Direitos Humanos: Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola*, de Cristina Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

independentes. O objetivo deste improviso foi conferir alguma transparência e legitimidade às investigações policiais.

Na África do Sul, o tema do controle da polícia se encontra muito melhor estruturado, embora com recursos ainda insuficientes para atender à demanda crescente da população. A criação do *Independent Police Directorate* compôs o repertório de estratégias do Estado para lidar com a transição democrática. Esta instituição civil detém poderes de policia para lidar com a policia. Além desta nova organização, estruturada em cada uma das províncias do país, foram ainda criados fóruns comunitários, pautados num movimento de dessacralização do saber policial profissional e aproximação entre população e polícia. Nestes novos espaços, destinados à interlocução entre policiais e comunidades locais, são esperadas negociações e identificação comum de problemas.

O objetivo do Estado de superar a desconfiança com relação à polícia buscou, portanto, conjugar dois tipos de intervenção institucional fundados em princípios opostos: um deles no afastamento (via mediação) e outro na aproximação (via interface não mediada) entre polícia e comunidade. Os resultados destas estratégias diferenciadas devem tender à convergência. Ou seja, espera-se que juntamente produzam confiança da população na polícia.

Na Irlanda do Norte, a ênfase no tema do controle externo teve forte inspiração no caso sul-africano, segundo a própria ombudsman atual, Nuala O'Loan. Criado em dezembro de 2000, o *Police Ombudsman for Northern Ireland* procura produzir confiança da população em geral, sobretudo dos católicos, na polícia fortemente marcada pela associação ao segmento protestante da população.

Os experimentos selecionados para esta pesquisa são propositalmente diversos, oriundos de matrizes institucionais díspares e parâmetros de ação distintos, pautados na singularidade de suas respectivas demandas locais. Um dos objetivos deste estudo é justamente o de elucidar a diversidade das formas possíveis de participação social na tarefa de controle da polícia. Operantes a partir de paradigmas distintos apenas mencionados - de integração ou distanciamento da população com relação aos agentes policiais

- ambos lidam com o tema do controle tendo a participação social como denominador comum.

Esta pesquisa se volta para a investigação minuciosa de experiências que alcançaram projeção regional e obtiveram algum sucesso na produção de confiança entre policia e população. Ao final da pesquisa, o modelo de análise comparada deverá permitir que soluções distintas sejam confrontadas e sirvam de fundamento para a elaboração de parâmetros mais gerais de controle da polícia - sempre flexíveis e adaptáveis às particularidades regionais.

Este relatório final consiste na descrição dos projetos que visitei e estudei a fundo para esta pesquisa, seguida de algumas conclusões preliminares sobre o tema do controle de polícia. No Brasil, foram visitados: o Conselho de Segurança de Alfenas, o Conselho de Segurança de Jurerê Internacional, o programa do Policial da Família do Acre e o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais do Morro do Cavalão, em Niterói/ Rio de Janeiro. No exterior, foram estudados os já referidos *Independent Complaints Directorate* e o *Police Ombudsman for Northern Ireland*.

Ao longo do texto, a descrição de cada experimento é precedida de um breve exercício de contextualização que pretende elucidar o tipo específico de inscrição política e social do problema da violência policial. Em seguida, cada um dos capítulos deste relatório narra a forma pela qual cada um dos governos locais (seja nacional ou estadual) lidam com o problema. Por fim, são deduzidas algumas tipologias do controle da policia, que podem ser apropriadas seletivamente de acordo com o ambiente a que estarão referidas.

Os experimentos brevemente delineados neste relatório apresentam, enfim, amplo leque de ações possíveis em ambientes de desconfiança entre polícia e população. O intuito desta pesquisa não é produzir diagnósticos absolutos sobre como lidar com a questão da violência policial, mas apontar caminhos possíveis - que podem conjugar estratégias diversas e complementares - e alertar para soluções que, encobertas por uma sensação de produção eficiente de segurança, se afirmam em detrimento da idéia de público, como é o caso do Conselho de Jurerê Internacional.

Parte I: Experiências Nacionais

1. Conselho Comunitário de Segurança Pública de Alfenas.

Descrição dos contatos e atividades em Alfenas

Diretor do Conselho Comunitário de Alfenas
Assessor jurídico do Conselho Comunitário de Alfenas
Comandante do destacamento da Polícia Militar de Alfenas
Chefe da Polícia Militar de Varginha
Acompanhamento das rondas policiais e das audiências de conciliação.

Descrição do Conselho e do policiamento local

O município de Alfenas, localizado no sul de Minas Gerais, dispõe de uma unidade de Polícia Civil e está sob a guarda da 80ª Companhia Especial da Policia Militar, subordinada ao 24° Batalhão de Policia Militar de Minas Gerais, sediado em Varginha, cidade vizinha. Não dispondo de um batalhão próprio de Polícia Militar, policiais e cidadãos mobilizados pelo tema da segurança pública vêem com forte restrição o tamanho do contingente e o montante de recursos destinados ao município.

Movidos por esta insatisfação e pelo alegado aumento da taxa de criminalidade em Alfenas - considerada a segunda no sul de Minas - criaram o Conselho de Segurança Pública de Alfenas, o CONSEPA, em novembro de 1999. Embora o Conselho tenha passado por períodos de desarticulação e quase extinção, é atualmente tomado como modelo em todo o estado. Tendo se organizado como pessoa jurídica sem fins lucrativos, o CONSEPA, desde sua criação, é gerido por um presidente, dois vice-presidentes, um assessor jurídico e um conselho fiscal e outro deliberativo. Nesta estrutura, tanto a Polícia Civil como a Polícia Militar têm representação através dos chamados membros natos.

À exceção da secretária, que se dedica em tempo integral ao Conselho, os demais membros são voluntários e devem conciliar suas respectivas atividades profissionais com as tarefas do Conselho. Para os conselheiros com quem tive a oportunidade de conversar, a decisão sobre a não-remuneração é inegociável. O princípio da autonomia com relação a partidos políticos ou qualquer outra estrutura de interesses é pautada nesta "disposição à benevolência", conforme definiu o assistente jurídico da

organização. A idéia é que o Conselho não propicie benefício individual de qualquer sorte a seus integrantes, sendo o comprometimento com o público a única motivação para participar. Disto decorre que nenhum membro direto do Conselho pode candidatar-se a cargo público, a não ser que renuncie com antecedência à sua posição na organização.

O CONSEPA se sustenta por doações mensais dos associados, que podem ser cidadãos individuais, comerciantes ou associações de bairro. Recentemente, um acordo com a companhia local de luz permite que a contribuição seja deduzida na conta mensal, o que aumentou consideravelmente o número de adesões. Cada associado tem direito a um voto na eleição bienal da diretoria do conselho. E este é o principal momento de participação dos associados. As reuniões com representantes das associações de bairro e comerciantes não obedecem a uma agenda fixa, sendo em geral convocadas em momentos considerados de crise, seja em razão de algum crime violento cometido na cidade, fugas da cadeia pública ou alguma demanda especifica na área de segurança publica. Os canais de comunicação permanente com os associados são a própria sede do conselho, o site na internet, que conta com um espaço para sugestões e denúncias, e as chamadas Urnas Anti-Violência, que são distribuídas em lugares públicos da cidade e recolhidas periodicamente.

A reunião inaugural do Conselho foi convocada pelo Comandante da Polícia Militar de Alfenas, marcando desde já o vinculo estreito entre a nova estrutura e a PM. Inicialmente, o CONSEPA esteve basicamente voltado para o apoio logístico à Policia Militar. Sendo os recursos destinados ao destacamento de Alfenas considerados insuficientes e os equipamentos e viaturas de que dispunham a PM local julgados inadequados, o Conselho funcionava basicamente como um receptador de contribuições financeiras para atualizar o potencial técnico da polícia ostensiva. Neste sentido, as primeiras ações do CONSEPA se voltaram para a manutenção de viaturas policiais, do Quartel da Polícia Militar e da Cadeia Pública.

Em pouco tempo, a perspectiva de atuação do Conselho foi, entretanto, consideravelmente ampliada, passando a abrigar estratégias de aproximação entre a polícia, a comunidade e a universidade local. Destaco algumas delas:

1. *O Programa de Resistência às Drogas e à Violência, PROERD*, programa

do governo federal que prevê a presença de policiais militares na quarta série do ensino primário para alertar as crianças para os riscos do consumo de drogas.

2. O *Projeto Coruja*, idealizado pelo então Comandante da PM em Alfenas e elaborado em parceira com uma universidade privada local. O programa foi inspirado numa experiência da cidade norte americana de Santa Ana, na Califórnia. A idéia original de designar supervisores de quarteirão, que têm interação privilegiada com o meio ambiente, os cidadãos e os órgãos públicos, foi adaptada para a formação e cadastramento dos chamados Agentes de Defesa e Promoção Social em cada um dos bairros da cidade. A idéia é que cada um destes agentes tenham instrução para orientar seus vizinhos sobre seus direitos e deveres constitucionais. Para isso, os alunos do Projeto Coruja devem cumprir cem horas de curso gratuito em que são apresentados a temas como Direitos Humanos, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, Direito do Consumidor, além de aulas práticas de primeiros socorros e medidas emergenciais contra incêndio. Neste projeto, o entendimento sobre segurança evoca a preservação do meio ambiente, as relações interpessoais e a mobilização adequada dos órgãos públicos. A idéia de qualificar membros da comunidade com caracteristicas de liderança pretende difundir localmente atores que garantam e promovam a ordem pública.

3. O *Juizado de Conciliação*, autorizado pela Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que funciona na sede do CONSEPA com voluntários cadastrados pelo Tribunal. Tem como principal objetivo a negociação de conflitos sem acionamento do sistema judiciário. As sessões diárias de conciliação não só previnem ocorrências criminais como contribuem para evitar a sobrecarga da justiça local. A ausência de formalismos e burocracia incentiva os litigantes, ou uma das partes, a buscar mediação para o conflito no Juizado. Nos casos em que a audiência não produz consenso, os conciliadores informam às partes os procedimentos legais pertinentes. Este modelo de conciliação é bastante similar ao conduzido pelos policiais do programa do *Policial da Família* no Acre, que será tratado no próximo capítulo.

Apesar destas iniciativas na área de prevenção criminal, a comoção local com o tema da violência tem produzido demanda por ações do Conselho mais pautadas na alegada necessidade de aparelhamento da Polícia Militar, determinando um forte movimento de resgate dos primeiros passos da organização. E a aproximação entre policiais e comunidade tem acontecido por meio da preocupação comum com os recursos humanos e materiais das agências de força que atuam no município. Corroborando esta disposição, o Conselho foi idealizador e principal articulador da Guarda Municipal de Alfenas. O contingente de 30 guardas é compreendido como uma força auxiliar da Policia Militar, recebendo treinamento desta corporação e sendo levado às ruas em sua companhia. Além disso, também houve investimento do Conselho na tecnologia para geoprocessamento da criminalidade no município.

Apesar de sediar projetos vinculados ao princípio da prevenção criminal, o Conselho de Alfenas, que conta com a participação de muitos comerciantes da região, se caracteriza principalmente pela assessoria material à Polícia Militar. O interesse do comércio local não é dado negligenciável, embora não explique inteiramente este tipo de atuação do Conselho. A concentração das atividades da organização no suporte material para a PM indica a adesão mais ou menos generalizada a uma concepção difusa de segurança como reação policial qualificada.

2. Conselho Comunitário de Segurança de Jurerê Internacional, Praia do Forte, Balneário Daniela e Ratones, em Florianópolis, Santa Catarina

Contatos e atividades

Gerente de segurança da empresa privada de Jurerê Internacional.

Coronel ligado aos Conselhos Comunitários de Segurança em Florianópolis, SC.

Visita à empresa privada que administra o bairro, conversa com policiais envolvidos no policiamento local, conversa com moradores de Jurerê Internacional.

Descrição do CONSEG de Jurerê Internacional

O bairro de Jurerê Internacional, em Florianópolis, foi constituído a partir de loteamento promovido por uma empresa de empreendimento

imobiliário cuja atuação não se restringe à compra e venda de terrenos. Esta mesma empresa é também responsável pelo provimento de água e tratamento de esgoto das residências, além de proprietária de todo o comércio da região, o que inclui 39 lojas, cinco restaurantes, hotel de luxo, clube e casa noturna.

Esta localidade é sobretudo caracterizada pelo altíssimo poder aquisitivo de seus moradores e locatários e, curiosamente, por um plano piloto que não prevê casas muradas. A contrapartida desta aparente vulnerabilidade é um sistema articulado de segurança privada, que inclui vigilância eletrônica das residências, monitoramento de todas as vias de acesso ao bairro e patrulhamento do local pela chamada guarda patrimonial. Estes serviços também são administrados pela empresa imobiliária, que busca associar à localidade a marca de "lugar mais seguro do Brasil". A ênfase no controle eletrônico, além de potencializar o olhar de vigília, se fundamenta no pressuposto de que a segurança deve ser sentida, e não mostrada.

A recente criação de um Conselho de Segurança (CONSEG), que abrange Jurerê Internacional e bairros próximos está também pautada nesta filosofia de segurança que concebe prevenção como vigilância e potência de ação/intervenção imediata. A expectativa é de que o medo da visibilidade, por si só, seja o principal fator de inibição da criminalidade. Não há, na verdade, distinção entre a política de segurança almejada pela empresa e o plano de metas do CONSEG. O que os distingue, basicamente, é o grau de circunscrição de cada um. O raio de atuação da empresa está formalmente restrito à Jurerê Internacional, ao passo que a extensão do CONSEG inclui a Praia do Forte, o Balneário Daniela e Ratones, que são bairros vizinhos de baixa renda. Do ponto de vista da empresa, o gerenciamento das localidades próximas segundo o mesmo paradigma de segurança significa importante contenção de risco potencial aos moradores de Jurerê Internacional.

A empresa de empreendimento imobiliário é personagem central do Conselho, tendo criado esta estrutura e mantendo nela seu gestor privado de segurança. Este profissional se dedica quase integralmente a assuntos do CONSEG, ou seja, a assuntos que extrapolam a abrangência territorial do empreendimento, mas que podem significar, pela proximidade geográfica, *neutralização* de riscos aos moradores de Jurerê Internacional.

Embora o CONSEG abrigue quatro bairros vizinhos, na prática pode-se dizer que é uma estrutura inteiramente subordinada aos interesses da empresa administradora e dos moradores do Jurerê Internacional. Sob a alegação de que a sensação de segurança agrega valor ao empreendimento, o gestor de segurança justifica a atenção da empresa às regiões vizinhas por considerá-las focos potenciais para refúgio de marginais. A atuação conjugada produziria o que o gestor denomina *efeito espantalho*, impedindo que os problemas de fora migrem para o interior da área protegida.

A interlocução do setor de segurança da empresa com a polícia via CONSEG se deve às facilidades que derivam deste *status* institucional. Em nome do Conselho é possível falar em interesse público, ao contrário das possibilidades do universo semântico de uma empresa privada. A despeito da evocação da idéia de público, os demais bairros abrigados pelo CONSEG são motivo de atenção apenas na medida em que significam algum *perigo* para a população de Jurerê Internacional.

O bairro de Ratones, por exemplo, foi incluído no Conselho porque é onde reside a maior parte da mão de obra que presta serviços em Jurerê Internacional. O plano de metas para esta área prevê a instalação de três câmeras em locais estratégicos e já promoveu a distribuição de urnas para denúncias diversas em locais públicos de maior visibilidade. Segundo o gestor, "temos que ir atrás da nossa mão-de-obra para mantê-la saudável".

Corroborando esta perspectiva, todos os jardineiros e catadores de lixo que prestam serviço no bairro de Jurerê Internacional devem ter um cadastro no CONSEG. Uma vez registrados, recebem um colete com número de inscrição e somente são autorizados ao trabalho se portarem esta indumentária. Quanto às empregadas domésticas, o CONSEG dispõe de um catálogo com profissionais de bons antecedentes e deve ser notificado no caso de qualquer insatisfação com a profissional. Para garantir a idoneidade dos empregados, o CONSEG, segundo revelado pelo gestor de segurança da empresa, acessa o sistema do INFOSEG, supostamente privativo das polícias. Caso o sistema acuse alguma ocorrência policial, são imediatamente excluídos da possibilidade de emprego.

Esta idéia de conhecer para melhor controlar também se estende aos próprios moradores de Jurerê, embora de forma menos ostensiva.

Um dos planos de ação do CONSEG, que por enquanto tem vigência apenas em Jurerê Internacional, é o Programa Vizinho Solidário, que estimula a sociabilidade entre moradores das mesmas redondezas, multiplicando, assim, de maneira informal, as redes de vigilância. O pressuposto é que se cada um conhece razoavelmente o movimento cotidiano da região onde habita, poderá com maior facilidade identificar situações anômalas e potencialmente perigosas. Para isto são promovidos encontros entre os moradores e distribuídos a cada proprietário ou locatário um pequeno mapa da sua rua, em que consta o nome e o telefone de cada um dos vizinhos.

Outro foco de preocupação preventiva é o tipo de ocupação, rural ou urbana, das redondezas. A empresa imobiliária, por intermédio do CONSEG, investe na contenção de processos de favelização. Em região próxima, onde foram construídas duas residências precárias que sugerem um movimento futuro de pauperização da área, a empresa pretende asfaltar e agregar outros valores que inibam a ocupação por população de baixa renda.

Nesta concepção vigente de Conselho Comunitário, o tema da participação está estreitamente vinculado à contribuição financeira, que varia segundo o nível de renda de cada localidade. Os proprietários de residências em Jurerê Internacional contribuem com a maior quantia e dispõem também das maiores benfeitorias eletrônicas. Todos os demais são estimulados a contribuir.

Cada morador é encorajado a dar uma contribuição mensal para manter o sistema de segurança de seu bairro. Obedecendo a uma lógica mercantil, o gestor de segurança argumenta: "Você não tem plano de saúde? Por que não pode ter plano de segurança? Cada um paga na medida de suas possibilidades e é atendido pelo serviço que é capaz de comprar." O vínculo estreito da empresa de Jurerê com o Conselho de Segurança e com os destacamentos locais das polícias civil e militar implica a migração indevida de tais princípios privatistas para os espaços públicos por excelência. Um exemplo desta distorção é, por exemplo, a doação de helicópteros da empresa para a Polícia Militar, com fins de vigilância aérea concentrada na área de Jurerê Internacional e redondezas. Neste caso, há claro desvio privatista da corporação que deve servir a fins públicos.

O maior agravante desta confusão de competências é o projeto em tramitação que pretende transformar o CONSEG de Jurerê Internacional -

ou seja, a empresa privada que presta serviços diversos para os moradores do bairro - em uma Organização Civil de Interesse Público, que terá a possibilidade de arrecadar fundos públicos para financiamento da segurança privada, incompatível por natureza com o princípio de segurança pública. A produção de ilhas de segurança pressupõe o simples deslocamento do crime para outras partes. Ou seja, privilegia um setor da população em detrimento dos outros.

Com a legitimidade emprestada pela sigla do CONSEG, a livre apropriação do conceito de segurança pública significa, neste caso específico, notável empenho na produção de segurança privada. A preocupação é a de produzir o máximo de segurança para uma localidade específica, independente do tipo de impacto que isto possa produzir alhures. O que importa, em síntese, é a área elegida, mesmo que isto se dê em detrimento de outras.

3. Programa Polícia da Família, Rio Branco/Acre.

Descrição sucinta dos contatos institucionais, entrevistas e atividades de pesquisa desenvolvidas em Rio Branco, Acre

Delegado Maia, responsável por duas das bases do programa Polícia da Família.

Delegada Lúcia, responsável por uma das bases do programa Polícia da Família.

Ronda a pé com o núcleo itinerante do programa Polícia da Família.

Acompanhamento das audiências de conciliação conduzidas pela Delegada Lúcia.

Visita a cada uma das bases da Polícia da Família e entrevistas com policiais civis e militares envolvidos total ou parcialmente com o projeto.

Introdução

A ocupação do território do Acre, originalmente boliviano, foi motivada pelo lucrativo comércio da borracha de finais do século XIX. A luta de seringueiros brasileiros na chamada Revolução Acreana marcou o início de uma trajetória regional permeada por revoltas e insatisfação política. A anexação do Acre ao Brasil resultou de um longo processo de avanços e retrocessos nas negociações com a Bolívia. Ao fim, a concessão do território acreano custou ao governo brasileiro um acordo indenizatório de dois milhões de libras esterlinas, além

do custeio da ferrovia Madeira-Mamoré. O argumento do alto custo da anexação para o orçamento federal buscou legitimar a incorporação assimétrica do Acre no território brasileiro. Isto foi feito com base numa inovação administrativa da época: o sistema de territórios, de inspiração americana. Na prática, este sistema significava a negação de direitos políticos à população acreana, além da remessa dos impostos de exportação da borracha diretamente à União. O governo local era composto por interventores nomeados pelo governo federal, em geral candidatos derrotados em outros estados e alheios à realidade e interesses acreanos.

A insatisfação com este quadro político motivou diversas revoltas de acreanos conhecidos como autonomistas, que exigiam a equiparação do território acreano aos demais estados brasileiros. À Revolução Acreana seguiram-se, portanto, incontáveis movimentos de contestação autonomista. Em Cruzeiro do Sul, no ano de 1910, chegou-se a declarar o Acre estado autônomo, com capital em Sena Madureira. Tal como os outros, o movimento foi duramente combatido pelo governo federal e a região reincorporada ao Brasil segundo o mesmo *status* de território.

Por fim, somente em 1964 o Acre passou de território a estado brasileiro. E também no final daquela década a região passou por considerável transformação econômica. À desestruturação progressiva dos seringais seguiu-se a expansão da pecuária extensiva. Os conflitos de terra marcaram a nova ocupação do espaço no Acre. Quanto à concentração populacional nas cidades, sobretudo em Rio Branco, foi precariamente acompanhada pelo oferecimento de serviços públicos.

Em termos administrativos, a elevação do Acre à condição de estado significou a migração de boa parte dos serviços públicos da competência federal para os novos governos estadual e municipais, a partir de então eleitos pelos próprios acreanos.

O mesmo deslocamento de competências aconteceu, claro, no campo da segurança pública, embora com alguma defasagem no tempo. A adequação do antigo território aos moldes institucionais de estado não foi trivial e exigiu um período de transição de cerca de dez anos.

Somente em 1973 um concurso público estadual foi realizado para compor a nova polícia do estado. Um ano depois, em 1974, foi então fundada a Polícia

Militar do estado do Acre, em substituição à antiga Polícia Territorial. Quanto ao segmento policial dedicado às investigações, não houve renovação de pessoal e/ou criação de nova corporação: os quadros operantes na configuração anterior foram aproveitados do novo desenho institucional. Destas origens diferenciadas resultaram importantes diferenças salariais que perduram até os dias de hoje, embora já bastante mitigadas por ajustes progressivos. Ao contrário do que acontece nos demais estados do país, no Acre a Polícia Militar é mais bem remunerada do que a Policia Civil. E este fato sem dúvida corrobora a rivalidade entre as duas corporações, que vem sendo controlada com sucesso dentre os policiais envolvidos com o novo programa da *Polícia da Família*.

Programa Polícia da Família

O programa *Polícia da Família* foi implementado no final de 2003 com o objetivo de privilegiar a ação policial preventiva em bairros da cidade mais claramente vitimados pela exclusão social. O projeto se pauta na filosofia do policiamento comunitário, com o diferencial de importar para o campo da segurança pública uma metodologia experimental na área da saúde, a do médico da família. Este método de intervenção se funda em dois princípios de ação: o da antecipação e o do deslocamento do profissional ao foco real e/ou potencial de problemas. Nesta fórmula genérica, doença e crime são facilmente intercambiáveis. Segundo esta prescrição normativa, médico e policial devem ir até as possíveis vitimas de doença ou crime, e não esperar que estas venham até eles - já em situação de doença ou crime deflagrado - nos hospitais ou delegacias. Há, portanto, uma inversão essencial do modelo tradicional de intervenção médica e policial. No modelo proposto, o profissional procura se antecipar às situações em que tradicionalmente atua como interventor *a posteriori*.[4]

Esta percepção da ruptura com os moldes consagrados de intervenção é clara dentre os policiais envolvidos no projeto e é central na própria formulação de

[4] Vitimas do crime são descritas, neste discurso, de forma abrangente que abriga os elementos ativos e passivos do crime. Ou seja, aqueles que promovem e aqueles que sofrem o crime. Numa perspectiva que rejeita a descrição do crime como conjunto de desvios individuais e enxerga os criminosos como produto de uma ordem social excludente, a idéia de *vitimas do crime* não exclui os próprios agentes diretos da ação criminosa. Conforme me relatou um policial destacado para o programa da Polícia da Família e entusiasta deste projeto, a polícia de família tem dois clientes: aqueles que são lesados pela ação criminosa e os próprios criminosos. Ao descrever a prisão de um criminoso numa operação policial convencional (o uso do vocábulo convencional é corrente para distinguir a tarefa repressiva do hall de ações dos policiais de família), este mesmo policial reproduziu com satisfação a avaliação do preso: "nunca fui preso não, mas até agora eu gostei. E muito. Não imaginava que seria tão bem tratado".

sua identidade profissional. Os *policiais da família* definem sua atuação em oposição ao que chamam *polícia convencional*, embora considerem-na necessária. Se a adesão à nova forma de policiamento geralmente significa adesão a uma perspectiva crítica do policiamento clássico, não implica num discurso de invalidação da prática ostensiva tradicional. Embora a identidade dos *policiais da família* se produza basicamente em oposição ao dito policiamento convencional, não se funda num princípio de exclusão que desqualifique a compreensão tradicional da polícia. Muito pelo contrário, há um claro princípio de complementaridade entre polícia da família e polícia convencional. A primeira delas está pautada na idéia de conciliação e a segunda na repressão *stricto senso*, que não é compreendida pelos policiais da família como desejável, mas como necessária. A necessidade eventual de uso da força ostensiva é o que legitima, portanto, a prática policial convencional na perspectiva da Polícia da Família. De elemento central na auto-compreensão policial, o uso da força migra, no caso de policiais da família, para posição coadjuvante, aceito pelo prisma já mencionado da necessidade.

A identidade profissional do grupo de policiais da família se distingue, portanto, do entendimento que seus colegas militares e civis têm da mesma profissão policial. Embora não componham um destacamento isolado de suas respectivas corporações - sendo por vezes convocados para desempenhar as chamadas atividades convencionais e até eventualmente deslocados permanentemente para estes fins - os policiais da família receberam formação diferenciada de seus colegas policiais.

Neste processo inicial de qualificação profissional, os laços de pertencimento à corporação civil ou militar foram secundarizados diante do vínculo comum e indistinto com a *Polícia da Família*. Nas rondas a pé pelos bairros contemplados por este tipo de policiamento, os policiais circulavam sem farda, trajando calça jeans, tênis e uma camiseta branca com os brasões das duas polícias e o nome do projeto. Isto impossibilita a um observador externo identificar a origem institucional de cada policial. E essa indistinção não é aleatória. O programa da Polícia de família opera com o princípio de integração entre as polícias e por isso unifica sua formação, com exceção apenas das disciplinas específicas de cada corporação. Quanto aos próprios policiais, é baixa ou até inexistente a tensão entre civis e militares nos ambientes da Polícia da família. Os regimes de trabalho são muito

semelhantes, com dedicação diária de seis horas, basicamente usadas nas caminhadas pelos bairros e, no caso dos delegados, nas audiências de conciliação.

A adesão entusiasmada dos policiais ao programa do Policial da família foi em grande medida possibilitada pela contratação de policiais novos, não habituados ao *ethos* policial tradicional. Em 2003, um concurso para as polícias civil e militar do Acre alocou cerca de 170 novos policiais neste projeto. O fato de serem policiais iniciantes na profissão foi destacado por muitos deles como condição fundamental para o bom funcionamento do programa.

A implementação do projeto piloto foi antecedida por um censo *sócio-econômico-criminal* (assim denominado no projeto Polícia da Família apresentado ao governador), que deveria mapear as regiões consideradas mais vulneráveis ao crime segundo condições de vida local. Embora esta iniciativa de identificação formal da população não tenha sido concluída, o princípio de direcionar as novas políticas na área de segurança pública às áreas mais carentes do município de Rio Branco foi mantido. E sua execução foi levada adiante com base no saber policial prático, que identificava, com tranqüilidade, as regiões mais e menos violentas e também aquelas mais e menos empobrecidas.

Este conhecimento informal acumulado no cotidiano policial foi associado a conveniências de natureza material para definir as regiões da cidade que abrigariam o projeto piloto da Polícia da Família. Em outros termos, os bairros reconhecidamente carentes que comportavam estruturas disponíveis para sediar as bases do projeto foram os pioneiros. Conforme a rede inicial estruturada, e basicamente mantida até hoje, 33 bairros[5] são contemplados por 3 bases da Polícia da Família situadas nos bairros de Santa Cecília, Vitória e Jorge Lavocat.

Além desta geografia da pobreza e do crime, outra observação da rotina criminal local foi fundamental para moldar esta concepção de policiamento

[5] É interessante notar que o município de Rio Branco, que comporta cerca de 275 mil habitantes, tem 149 bairros, o que configura uma média bastante alta de número de bairros por população. Segundo o delegado Maia, do programa da Polícia de Família, essa divisão da cidade aconteceu quando o Acre se tornou estado. O primeiro prefeito eleito de Rio Branco, incapaz de atender às inúmeras solicitações de moradores, teria determinado que as audiências só seriam concedidas a lideranças de bairro. A tal decisão sucedeu-se a fragmentação da cidade. Ainda segundo o delegado, alguns bairros são de apenas duas ou três pequenas ruas.

que concentra sua auto-definição em torno da idéia de família. Esta observação, fruto do cotidiano policial, é de que a maior parte dos crimes em Rio Branco envolvia pessoas de um círculo social muito próximo, sobretudo vizinhos e parentes. Vitimas e criminosos em geral partilhavam a mesma casa, tinham relação direta ou indireta de parentesco ou moravam muito próximos. Quanto aos motivos de conflito, costumavam ser pequenas dívidas e desentendimentos que se desdobravam em fatos de maior gravidade.

Segundo a delegada Lúcia, envolvida no projeto desde o começo, não eram nada incomuns os casos de "pessoas se matando por um cigarro ou por uma dívida de até um real". Em larga medida, portanto, era possível prever o agravamento de um conflito pela disposição (ou falta de) dos envolvidos, ou de apenas uma das partes, em negociar a solução de um problema original. A ação preventiva da polícia deve se inscrever justamente neste tempo que se estende entre o desentendimento primeiro e o desfecho violento esperado para o conflito. Ou seja, a polícia deve operar com a margem de previsibilidade que a observação lhe permite inferir. A repetição incontável de ocorrências criminais com características similares sugere padrões locais de criminalidade que podem pautar o esforço de antecipação policial. Este é o ponto chave do tipo de policiamento proposto pelo novo programa.

A condição para esta ação preventiva, que deve ter localização precisa no tempo, é a integração entre a polícia e a comunidade. Se os próprios litigantes ou testemunhas do litígio não reportarem a desavença aos policiais, a intervenção não acontece por falta de informação. De outro modo, se há confiança entre faltosos, vítimas, comunidade em geral e a polícia, ela tem instrumentos para agir e se antecipar ao crime.

O modelo de intervenção da Polícia da Família opera não só com um certo mapa de personagens e motivações para o crime, mas também com o desafio de aproximar-se da comunidade, que é a própria condição para sua ação. Sendo assim, a rotina de trabalho da Polícia de Família prevê, basicamente, dois grupos de trabalho que integram estratégias diversas e complementares de estreitamento dos vínculos com a população local.

Um desses grupos é composto por um delegado, um escrivão e um recepcionista. Este grupo é fixado na sede da "família", como é chamada informalmente, pelos policiais e população local, a base da Polícia de Família. O procedimento de atendimento é o seguinte: o(s) reclamante(s) e/ou

testemunha(s) registra(m) algum desentendimento acontecido (em geral ainda não desdobrado em crime) e narra(m) a sua versão dos fatos. Imediatamente, os policiais escalados para a ronda diária nos bairros convocam a(s) outra(s) parte(s) para comparecer à base e prestar esclarecimentos sobre o ocorrido. Esta convocação é feita por escrito e gentilmente nomeada *convite*. "É para não assustar", explica a delegada Lúcia, com o objetivo de não confirmar a imagem de uma polícia que inspira temor. Quando comparecem à base, reclamantes e reclamados conversam individualmente com o delegado de plantão e depois são confrontados numa audiência de conciliação, em que o delegado procura negociar conjuntamente a solução do conflito que motivou o acionamento da polícia. Ao final, assinam um termo de compromisso em que declaram-se dispostos a cumprir com as determinações do delegado. Tais notificações são arquivadas na própria base e não compõem as estatísticas policiais. É um procedimento oficioso com forte impacto na criminalidade dos bairros selecionados para o piloto do projeto.

O outro grupo de trabalho, já mencionado, é o que se desloca a pé ou de bicicleta (dependendo do clima e das condições da estrada) pelas ruas da região. Este grupo abrange subgrupos de três ou quatro policiais, civis e militares, que, cumprindo itinerários distintos, devem percorrer todos os bairros da base a que pertencem. Eles cumprem uma jornada diária de seis horas, de segunda a sexta feira, e são divididos em dois turnos: manhã e tarde. Cada unidade tem cerca de três grupos disponíveis para ronda em cada um dos dois turnos: manhã e tarde.

O objetivo destas rondas é justamente estreitar as relações com a população dos bairros. Em uma das rondas que tive a oportunidade de acompanhar, os policiais me explicaram que, nas primeiras vezes, eles se apresentaram em cada uma das casas. Este procedimento levou algumas semanas, mas serviu para se tornarem conhecidos de cada um dos moradores. Superada essa etapa inicial, as caminhadas deixaram de incluir as visitas domiciliares. Salvo, claro, nos casos em que são requisitadas pelos moradores, o que acontece com freqüência. Um dos policiais explicou que "ninguém gostaria de ter policial em casa todo dia", que "é preciso respeitar a privacidade das pessoas". Assim, nas rondas diárias, eles têm a intenção de dar visibilidade à polícia e mostrá-la disponível, sem pecar pelo excesso. Cumprimentam os passantes, visitam os comércios locais, tratam muitos pelo nome e são, vez por outra,

presenteados com refrigerante ou água por moradores e comerciantes que zelam por eles, na maioria das vezes caminhando sob sol forte e muito calor.

Os dois grupos de ação, o móvel e o fixo, são interlocutores permanentes e têm suas ações integradas segundo planejamento conjunto dos delegados com os policiais destinados à ronda. Embora os delegados tenham ascendência hierárquica sobre os policiais caminhantes, não exercem controle rigido de suas ações. Apenas dão as diretrizes mais gerais de ação e orientam ações especificas[6], confiando aos policiais o roteiro das caminhadas de cada dia e, claro, a decisão sobre o uso da força[7], tipo de liberdade profissional desfrutado por todo policial de baixa patente. A flexibilidade da estrutura prevê, por exemplo, a mobilidade dos delegados que, em casos específicos e nada escassos, arbitram o conflito *in loco*. Além da comunicação ininterrupta por rádio, o diálogo entre policiais de diferentes patentes e corporações é também facilitado pela vivência num espaço comum: a base da Polícia da Família[8]. Esta base não é uma delegacia, não tem espaço de encarceramento e não arquiva inquéritos policiais. É basicamente destinada a organização das atividades dos policiais de ronda e às audiências de conciliação.

Num ambiente marcado pela escassez, os policiais são muitas vezes chamados para suprir - ou ao menos atenuar - as lacunas do serviço público. Desta forma, as viaturas do projeto são com freqüência destinadas a levar doentes para o hospital, conduzir moradores para serviços da justiça, crianças para escola, dentre outros. O alto custo e a pouca disponibilidade do transporte tornaram a carona do policial uma instituição local. A ausência do serviço público representa, enfim, espaço para a presença policial, ocupado precariamente na medida das suas possibilidades materiais, restrições de pessoal e universo de ação.

O quadro de profissionais alocado para o projeto é bastante inferior ao que foi inicialmente concebido. Segue abaixo um levantamento que elucida as distâncias entre o quadro atual, o inicial e o ideal segundo os formuladores do projeto.

---

[6] As ações específicas podem ser, por exemplo, a tarefa de "convidar" algum morador à audiência de conciliação, atender a algum chamado de morador, investigar denúncias de furto, dentre outros.

[7] Embora no projeto original da Polícia da Família não estivesse previsto o uso da arma de fogo, esta norma foi flexibilizada para atender ao anseio dos policiais de "inspirarem autoridade", conforme descrição de um policial de ronda.

[8] As bases são construções idênticas, com uma recepção, uma sala de espera para reclamantes e reclamados, um cômodo onde acontecem as audiências de conciliação, um alojamento para os policiais e uma sala para guardar as armas nas trocas de plantão e para a comunicação via rádio com as equipes em ronda.

	Quadro ideal	Quadro inicial	Quadro atual
Delegados de polícia	20	6	2
Oficiais da PM	20	Não souberam informar	3
Escrivães de polícia	20	5	3
Praças da PM	460	160	120
Estagiários universitários	20	0	2

Se o ambiente de escassez de serviços motiva boa parte dos crimes registrados contra a vida, é, simultaneamente, fator de aproximação entre polícia e comunidade. Se em toda parte a polícia presta serviços de assistência social que estendem seu raio de atuação para muito além das ocorrências criminais, em cenários com baixa densidade populacional e altíssimos níveis de exclusão social, como este, a cota de assistencialismo que cabe ao policial é ainda maior. A vaga designação da polícia como mantenedora da ordem imputa a esta instituição a expectativa de resolução de problemas díspares, oriundos de uma profusão de ausências das mais diversas competências do governo.

Se, portanto, a precariedade do serviço público é em parte contornada pelo policial empenhado em estabelecer boas relações com a comunidade, é também causa direta de boa parte dos conflitos que acionam a polícia. Por exemplo, numa cidade onde o provimento de água é precário e onde apenas 30% da população dispõe de saneamento básico, o improviso de poços e fossas são matérias incompatíveis e fator de graves desavenças entre moradores próximos. Em muitos casos, o custo físico e material de construir um poço em busca de água potável é frustrado pela proximidade com a fossa do vizinho. Segundo o delegado Maia, a precariedade do saneamento motiva boa parte dos desentendimentos e crimes reportados à polícia em Rio Branco. Dada sua incapacidade de alterar o problema da desassistência sanitária, à polícia cabe o trato das conseqüências litigiosas desta ausência fundamental do governo. A perspectiva preventiva é desafiada, ou até impossibilitada, por situações que fogem ao campo de possibilidades da instituição policial. A administração do conflito esbarra na impossibilidade real de alterar o estado de coisas que

provoca aquele mesmo conflito. As soluções negociadas nestas circunstâncias são frágeis e padecem da inevitável temporariedade, posto que a causa originária do desentendimento está inalterada e não é passível de alteração por parte da polícia.

Desde sua introdução em Rio Branco, o programa da Polícia da Família vem sendo confrontado com impasses cada vez mais situados no campo da vida privada. A polícia tem sido chamada, por exemplo, para regular as relações entre pais e filhos menores de idade. Um dos casos que acompanhei durante a minha estadia na cidade foi o de uma mãe que recorreu à polícia para prover uma reprimenda à filha de catorze anos, que passava noites fora de casa sem notificar seu paradeiro. Mãe e filha conversaram individualmente com a delegada Lúcia e foram em seguida convidadas para uma conversa conjunta, onde foram confrontadas e constrangidas ao diálogo, fato que, segundo relato materno, não fazia parte da dinâmica de relacionamento das duas. Ao fim da sessão, assinaram um termo de compromisso em que se comprometiam a "dialogar como mãe e filha" e respeitar-se mutuamente, "resgatando os valores da família". Esta tendência de institucionalizar o conflito doméstico é uma clara tentativa de suprir a desestruturação da família nuclear clássica, com a falência da autoridade materna e, em não poucos casos, com a ausência do pai. Neste contexto, a polícia é chamada a recompor esse princípio de autoridade doméstica. À desconfiguração dos padrões tradicionais de interação familiar corresponde, portanto, a convocação de um elemento externo, que ainda parece acumular expectativas de disciplina e autoridade, e que reúne expectativas de ordenação do círculo mais íntimo das relações humanas. A delegada Lúcia reconhece que, do ponto de vista estrito do procedimento negociador, o mesmo trabalho poderia ser feito por um assistente social, mas decerto não teria a mesma eficiência que uma arbitragem de conflito conduzida por um policial, imerso no capital simbólico de sua instituição.

Ainda segundo a delegada, as audiências de conciliação são em geral eficazes na contenção dos conflitos. A mediação da autoridade policial costuma ser respeitada e os termos de compromisso seguidos à risca. A reincidência é constatada nos casos que envolvem consumo de álcool e/ou drogas. O vício está para além da habilidade negociadora dos policiais e requer tratamento especializado. Algumas instituições locais, ligadas à Igreja Católica e

instituições de caridade, se dedicam à recuperação de dependentes de álcool e drogas, mas não são capazes de suprir a demanda regional por tratamento. Segundo diagnóstico dos policiais, estas pessoas desassistidas representam focos de reincidência de conflito e há pouco que a autoridade policial possa fazer nesses casos.

A forma da Polícia da Família lidar com os casos levados a seu conhecimento é essencialmente informal. Essa é, enfim, sua característica fundamental. O rigor legal é identificado como obstáculo à resolução dos conflitos no curto prazo. Sendo o tempo identificado como variável fundamental na perspectiva policial preventiva, a desburocratização dos procedimentos é pensada como a própria condição da antecipação desejada à ocorrência criminal.

A capacidade de medir o impacto do projeto nos índices de criminalidade é bastante restrita em razão de sua implementação recente, da sua restrição geográfica e da escassez de dados sobre crime em todo o estado. Entretanto, diante da minha demanda, a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Acre organizou duas tabelas com informações sobre homicídios nos bairros contemplados e naqueles não contemplados pelo projeto do Polícia da Família. Os dados são apresentados segundo sua incidência ao longo dos três últimos anos. O primeiro ano, o de 2003, apresenta o *estado da arte* em período que antecede a implementação do projeto. Os segundo e terceiro anos já poderiam apresentar algum impacto do novo policiamento nos bairros que abrigam as sedes da *família*. Os dados sobre os bairros não cobertos são apresentados para servirem como termo de comparação.

RELATÓRIO DE HOMICÍDIOS OCORRIDOS EM BAIRROS QUE NÃO ESTÃO EM ÁREAS COBERTAS PELAS BASES DA POLÍCIA DA FAMÍLIA - POR ANO				
	ANO			
BAIRROS	2003	2004	2005	SOMA DOS ANOS
6 DE AGOSTO	1	5	4	10
ADALBERTO ARAGAO		1		1
AEROPORTO VELHO	1	2	1	4
AIRTON SENA	2		1	3
AREIAL	2	1		3
BASE			1	1
BAHIA	3	2		5
BAHIA NOVA		1		1
BAIRRO DA PAZ		2	1	3
BAIRRO 15	1	1	1	3
BAIXA DA HABITASA	2		1	3
BOA UNIAO	1	2	3	6
BOSQUE	1		3	4
CASTELO BRANCO		1		1
CADEIA VELHA	1			1
CALAFATE	3	3		6
CENTRO	3	4		7
CIDADE NOVA	1	1		2
COMARA	1	1	3	5
CONJ ESPERANCA	2	1	1	4
CONQUISTA	1	1	1	3
DISTRITO INDUSTRIAL	1	2		3
DOCA FURTADO	1			1

ESTACAO EXPERIMENTAL			1	1
FLORESTA		2		2
HABITAR BRASIL	1			1
HABITSA	1			1
IVETE VARGAS	1		1	2
JARDIM PRIMAVERA			1	1
JOAO EDURADO	4	3		7
MANOEL JULIAO	1	1		2
MAURO BITAR	1			1
MOCINHA MAGALHAES	1	2		3
NOVA ESTACAO	1		1	2
OSCAR PASSOS			1	1
PLACIDO DE CASTRO			1	1
PREVENTORIO		2	2	4
PISTA	1			1
PORTAL DA MAZONIA	2			2
SOBRAL	4	2	1	7
TAQUARI	6	5		11
TRIANGULO VELHO	1			1
TRIANGULO NOVO	1		1	2
TROPICAL	1			1
VILA BETHEL		1		1
VILA NOVA			1	1
ZONA RURAL	9	11	5	25
TOTAL POR ANO	64	60	37	161

RELATÓRIO DE HOMICÍDIOS OCORRIDOS NOS BAIRROS DAS RESPECTIVAS BASES DA POLÍCIA DA FAMÍLIA - POR ANO											
BASE SANTA CECILIA	2003	2004	2005	BASE VITORIA	2003	2004	2005	BASE JORGE LAVOCAT	2003	2004	2005
ALBERT SAMPAIO			1	CHICO MENDES	3			WANDERLEY DANTAS			
DOM MOACIR				PLACAS			1	RAIMUNDO MELO			2
SANTA CECILIA			1	VITORIA	5	4		XAVIER MAIA			
VILA ACRE		2		OURICURI				VILA NOVA			1
VILA AMIZADE				LOT. JAGUAR				LOT. NOVO HORIZONTE		1	
BELO JARDIM I	4	2	1	ELDORADO	3	1		ADALBERTO SENA			
BELO JARDIM II	3	1		OSCAR PASSOS				DEFESA CIVIL	1	1	
MAURI SERGIO	2	1		SÃO FRANCISCO		1	1	TANCREDO NEVES		2	1
AREIAL	2	1		PARQUE DOS SABIÁS				ALTO ALEGRE		1	
SANTA INES		3	1					MONTANHES	2	1	1
LOT. SANTO AFONSO								JORGE LAVOCAT	1		
LOT. ROSA LINDA											
TOTAL POR ANO	11	10	4		11	6	2		4	6	5
TOTAL DOS TRES ANOS	25			TOTAL	19			TOTAL	15		

Apontamentos finais sobre o caso acreano

A abreviação dos procedimentos policiais tradicionais é o elemento que une população e polícia no projeto da Polícia da Família em Rio Branco. Não se trata de abolir todo formalismo, mas de aplicar providências simples e mais compatíveis com o tipo de expectativa que move as pessoas a procurar a polícia. Do novo repertório de procedimentos, o convite dos policiais para comparecimento na sede da *família*, a assinatura de termos de compromisso, o pagamento de dívidas mediado por policiais, dentre outros recursos que fazem parte do cotidiano do projeto, pretendem solucionar o conflito de acordo com sua gravidade e com as disposições de negociação em jogo.

A principal vantagem desta flexibilidade para adequar o tratamento da situação litigiosa ao tipo de demanda do cidadão tende a produzir maior satisfação para o público reclamante. A mediação de conflitos, que pode incluir desentendimentos ou queixas contra policiais, dispensa a abertura de inquéritos policiais e é capaz de propor uma solução para o impasse apresentado em pouco tempo. A um caso considerado de baixo potencial ofensivo os policiais da família podem dedicar uma audiência de conciliação. A outro caso que envolva porte de arma, por exemplo, a estrutura *tradicional* deve ser mobilizada, posto que extrapola o tipo de intervenção autorizada ao projeto.

Há, portanto, um claro princípio de complementaridade unindo policiais da família e *polícia tradicional*. E esta percepção é clara para os dois. A Polícia da Família cuida dos casos de pequenas desavenças, que poderiam ou não resultar em algum desdobramento criminal. Considerando que o público que se reporta à Polícia da Família envolve reclamantes e reclamados normalmente unidos por algum laço de conhecimento, em geral não existe uma expectativa de resolução mais drástica envolvendo complicações penais para o acusado. Em muitos casos, um pedido de desculpas e/ou alguma compensação material por dano alegado são suficientes para a resolução do litígio em tempo hábil para a sua não conversão em crime ou tentativa criminosa.

Desta maneira, minimiza-se a sobrecarga dos inquéritos policiais, que são o procedimento padrão que deve acompanhar todo tipo de denúncia levada ao

conhecimento da *polícia tradicional*. Os tempos longos dos inquéritos policiais acabam destinando-se aos casos mais graves, ao passo que as pequenas desavenças ganham tratamento menos burocratizado, mais rápido, com desfecho menos drástico e, portanto, mais sintonizado com a disposição litigiosa dos querelantes.

A atuação conjugada das duas estruturas tende a contribuir para maior confiança da população na polícia em geral.

4. Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, GEPAE, Rio de Janeiro. Unidade Cavalão

Contatos

Coronel Ubiratan, comandante do Comando de Policiamento em Áreas Especiais

Tenente Rogério, do Comando de Policiamento em Áreas Especiais

Tenente Romeu, comandante do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais do Cavalão, Niterói.

Policiamento Comunitário e GEPAEs no Rio de Janeiro

A filosofia do policiamento é original dos anos sessenta nos Estados Unidos, quando a idéia de auto-suficiência do saber policial não deixava margem a qualquer interlocução com a população no que concerne os temas da segurança e da violência. Este tipo de percepção apontava para uma concepção da polícia como interventora *a posteriori*. O principio da prevenção emerge com contestação daquele modelo hegemônico e está basicamente pautado na idéia de interação com a comunidade.

Os primeiros experimentos de policiamento comunitário no Rio de Janeiro datam dos anos 80 e foram baseados na experiência norte-americana. Foram projetos piloto, de pequeno porte e, sobretudo, marcados pela descontinuidade. A oscilação de partidos antagônicos no governo do estado significou a extinção de programas já originalmente fragilizados pelas dificuldades do pioneirismo e da precariedade de pessoal e estrutura. O

objetivo de produzir confiança entre polícia e comunidade é dificilmente compatível com a escassez de tempo. A curta duração de projetos deste tipo determina a pouca ou nenhuma eficácia no alcance do seu objetivo final: produzir confiança da população na polícia. A memória da ação truculenta e arbitrária tende a prevalecer sobre experiências isoladas e descontínuas de aproximação pacífica com comunidades pobres. Em outros termos, a percepção popular sobre a polícia é moldada muito mais pelo registro da rotina de violência policial do que pela excepcionalidade dos projetos pautados numa perspectiva de abordagem policial diferenciada.

A face mais visível do Estado para as comunidades pobres do Rio de Janeiro é a polícia. E a imagem desta corporação é a de repressão *strito senso*. O medo costuma ser o principal sentimento dessas populações diante dos policiais. E o princípio de parceria e cooperação entre ambos é muito baixo ou até inexistente.

Neste cenário de desconfiança generalizada foram concebidos os Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais, GPAEs. Com o objetivo de produzir uma presença mais consistente do Estado em regiões carentes e uma imagem menos violenta da polícia, os GEPAEs foram criados numa parceria entre a Secretaria de Segurança Pública do Estado, Organizações Não Governamentais e Igreja. O programa piloto do projeto foi o sediado no Pavão/ Pavãozinho e Cantagalo, em agosto de 2000. Nos quatro anos que se seguiram a este primeiro experimento, outros três núcleos foram criados com base no Cavalão, em Niterói, na Vila Cruzeiro, Penha e Formiga, na Casa Branca e Chácara do Céu, na Tijuca.

Há pouco mais de um ano, em 05 de julho de 2004, foi ainda criado o Comando de Policiamento em Áreas Especiais, CPAE. Deste momento em diante, o contingente dos GEPAEs e a sua parte logística passaram a ser administrados em conjunto com a Unidade sede. Além de supervisionar, orientar e promover a integração entre os GEPAEs, o CPAE se encarrega de estudar as demandas do Comando Geral da Polícia Militar por implementação de novos GEPAEs. Estas solicitações em geral derivam de apelos de líderes comunitários que têm notícia do trabalho dos GEPAEs em funcionamento. Os

estudos do CPAE incluem visitas ao local, conversa com moradores, lideranças e avaliação da necessidade de um grupamento permanente no lugar. Além disso, o CPAE também avalia o espaço geográfico, que, de preferência, deve ser passível de isolamento e deve comportar comunidades de pequeno ou médio porte.

No mesmo ato do secretário que instituiu o CEPAE, os GEPAEs foram dotados de autonomia administrativa e operacional. O pessoal empregado no CPAE e nos GPAEs foi resultado de remanejamento dos Policiais Militares existentes nas demais organizações policiais militares, não tendo significado acréscimo de custos para a polícia. Alguns se voluntariaram para os novos postos de trabalho e outros tantos foram transferidos por determinação de seus superiores. Em geral, os mais novos na corporação foram indicados para o curso de policiamento comunitário oferecido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. O critério da antiguidade, tradicional nos meios militares, foi o maior definidor dos novos quadros. A novidade deveria ser experimentada pelos novatos que ainda não tinham poder de escolha na corporação.

Os estágio de qualificação que precede a alocação dos policiais nos grupamentos de policiamento em áreas especiais prevê dois módulos. O primeiro deles, o mais longo, tem a duração de três semanas e prevê o aprendizado de noções de policiamento comunitário, discussão de temas como violência doméstica, minorias sociais, dentre outros. O segundo módulo, que dura uma semana, é ministrado por um grupo do Batalhão de Operações Especiais, o BOP, e é dedicado ao aprendizado de técnicas específicas de repressão.

Esses novos grupamentos policiais não contam com a complexidade hierárquica dos batalhões de polícia. Além do comandante e do sub-comandante, os demais policiais são sargentos e igualmente subordinados ao comando comum. No GEPAE do Cavalão, existe ainda outra exceção inovadora à praxe policial: um tenente ocupa o posto de comandante. Segundo o Coronel Ubiratan, comandante do CPAE, este é o único caso no estado do Rio de Janeiro, e possivelmente em todo o Brasil, de um tenente ocupando uma

posição de Comando. Essas novas estruturas são nitidamente destoantes, portanto, da estrutura policial convencional, abrigando uma formação simplificada que é desviante da rigidez hierárquica própria dos ambientes militares.

Esta novidade na estrutura está pautada numa proposta de policiamento também à margem dos cânones tradicionais de intervenção da polícia. Ao contrário das regiões mais abastadas do estado, as *favelas* não costumam abrigar unidades fixas de policiamento. A relação destes enclaves urbanos com o aparato de força do Estado é episódica e essencialmente violenta.

As chamadas áreas especiais, como são nomeadas as *favelas* no jargão policial formal, são as regiões que acumulam carências diversas de serviço público, baixa renda e presença do tráfico de drogas. São tradicionalmente regiões de conflito eminente ou conflagrado que já viveram periodos de ocupação policial. Tais ocupações normalmente se seguem a episódios traumáticos de confronto com traficantes e não duram mais do que três ou quatro meses. Nesses locais, a presença da polícia está associada, portanto, a incursões esporádicas e permanências um pouco mais prolongadas que se sucedem a momentos críticos. Segundo o Tenente Romeu, comandante do GEPAE do Cavalão, "o objetivo dessas ocupações não era interagir com a comunidade, mas simplesmente ocupar, estar ali e ser visto".

A implementação de um GEPAE não é tarefa trivial. A passagem do modelo tradicional de ocupação para o novo modelo prevê um importante movimento de transição. O momento inicial, que pretende desarticular o tráfico, ou ao menos enfraquecê-lo, prevê uma ocupação mais ostensiva, nos moldes das ocupações tradicionais. Neste momento, os policiais do GEPAE são apresentados à comunidade e são iniciadas as ações sociais que os diferenciam do policiamento convencional. Passados os primeiros meses, os policiais que não estão vinculados ao projeto do GEPAE encerram sua incursão no local e os demais permanecem a fim de estabelecer uma relação duradoura com a comunidade local.

A idéia de criar grupamentos permanentes nessas áreas se baseia, portanto, em outra perspectiva de ocupação, mais pautada num paradigma preventivo

do que na repressão *strito senso*. Os GEPAEs quebraram as rotinas consagradas de incursão policial nas *favelas* que abrigam o projeto. Sendo assim, a sede de tais grupamentos abriga projetos sociais diversos, que incluem desde assistência jurídica à população local até aulas de música, balé, judô, inglês e informática para as crianças, como é o caso do GEPAE do Cavalão. A estratégia de aproximação com a comunidade se pauta, portanto, na prestação de serviços de assistência social. Ao suprir a um pequeno segmento dos moradores algumas das inúmeras ausências do Estado, a polícia procura alcançar patamares mínimos de legitimidade aos olhos da comunidade local. Para isso, desloca alguns de seus efetivos para dedicar-se exclusivamente às atividades sociais. No GEPAE do Cavalão, por exemplo, um sargento com nível superior em Informática dedica seu expediente a aulas de computação para a comunidade. A estrutura do grupamento não é de certo capaz de dar conta do universo de carências de toda a população local, tendo apenas um alcance modesto na tarefa de ocupar as falhas do Estado. Deste alcance limitado resulta, entretanto, a produção de uma imagem diferenciada da polícia.

Além dos serviços que presta diretamente, o grupamento também passou a intermediar a interlocução da comunidade com os diversos órgãos de responsabilidade pública. A falta de luz ou de água é vista como problema de ordem pública e, portanto, como questão que merece a atenção da polícia.

Além dos programas de assistência social, a agenda do GEPAE prevê ainda festas e comemorações com a comunidade. As datas da páscoa, dia das mães, dia das crianças, natal, dentre outras, são marcadas por festas organizadas pelo comandante. A escassez de recursos é compensada por contribuições da própria comunidade e doações de ONGs e da prefeitura.

Embora os programas sociais sejam uma marca forte destes grupamentos, a atividade que mobiliza maior contingente e estrutura da unidade local é o policiamento ostensivo na região, que é feito tanto a pé como de carro. Na unidade do Cavalão, os quarenta e três policiais alternam-se em escalas de 24 por 48 horas em duas equipes de patrulhamento e nos serviços na base. As guarnições Alfa, Bravo e Charle contemplam três policiais para permanência obrigatória na base e outros sete ou oito para as rondas. Na unidade fixa, um

policial se dedica aos serviços administrativos, outro à reserva de armamento e outro ao plantão de base. As equipes externas agem simultaneamente todos os dias das oito às duas da manhã, depois se revezando até o próximo plantão. Neste modelo, a necessidade de efetivo é muito maior do que no formato anterior de ocupação, em que três ou quatro policiais se encarregavam de fazer rondas apenas em situações de conflito conflagrado ou em momentos que se seguiam a embates mais explícitos e violentos.

Segundo o Tenente Romeu, as dificuldades iniciais do projeto foram basicamente devidas à opinião generalizada de que aquela seria como as ocupações anteriores. Relatos informais testemunhavam que os moradores que falavam com os policiais depois da ocupação eram expulsos da comunidade ou sofriam alguma represália por parte dos traficantes. O temor de aproximar-se da polícia era resultado, portanto, da imagem difundida da truculência policial associada à possibilidade real de represália de traficantes.

Passados os primeiros meses e iniciados os primeiros projetos comunitários no GEPAE, a aceitação da comunidade teria melhorado sensivelmente. A percepção da permanência teria sido o principal elemento desta alegada mudança de posição com relação à polícia. O primeiro sinal da confiança foram as denúncias contra marginais alegadamente envolvidos no tráfico. O Tenente Romeu considera que as contribuições da comunidade são bastante satisfatórias e têm os ajudado a chegar até os *marginais*. A colaboração espontânea da população local com a polícia é sem dúvida um avanço positivo com relação a uma situação anterior em que qualquer interação com os policiais era temida e evitada a todo custo. Num panfleto do grupamento distribuído por toda a população local lê-se: "Não deixe que seu filho seja adotado pelo tráfico. Denuncie."

Além do tráfico de drogas, mas ainda fortemente vinculado a ele, uma grande desavença entre polícia e moradores é o *funk*, que não é aceito pelos policiais como expressão cultural, mas é diretamente associado a um universo de imoralidade que inclui promiscuidade sexual e uso de droga. Uma das primeiras medidas do GEPAE, altamente impopular, foi suspender o baile *funk* do Cavalão, que reunia cerca de 3.000 jovens da comunidade local e das

classes média e alta de São Francisco e outras localidades nobres de Niterói. Segundo o Tenente Romeu, o baile era um evento que incluía consumo altíssimo de drogas, sobretudo cocaína, e era o principal movimento do tráfico local. O Tenente estima que cerca de um terço dos freqüentadores compravam quantidades razoáveis para consumo imediato. A proibição do baile - com base no descumprimento das exigências legais para a realização de eventos de tal porte - teria sido, portanto, a medida mais drástica do novo grupamento para coibir o tráfico local. Houve forte rejeição a ela, disto resultando manifestações no *asfalto* pela volta do baile e incontáveis *proibidões*[9] que fazem apologia ao tráfico e ameaças aos policiais. Nenhuma represália mais grave, entretanto, foi registrada e gradualmente as manifestações de insatisfação foram se abrandando, embora ameaças anônimas por telefone ainda persistam.

O Tenente Romeu afirma que todas as festas de maior porte na localidade devem requerer autorização do GEPAE, que costuma liberar todas as solicitações desde que não excedam um horário estipulado e não toquem *funk*. "Podem tocar de tudo: pagode, forró, samba, mas esse negócio de *funk* não pode." A condenação do *funk* associa uma série de transgressões. Além das drogas, "tem mulher tirando roupa", o que não constitui um ambiente "freqüentado por quem quer apenas se divertir". Segundo o entendimento policial local, a criminalização deste estilo musical é inegociável. Para o Tenente Romeu, "os jovens da favela que escutam essa música têm grandes chances de se tornarem marginais".

Os projetos sociais e as rondas diárias compõem a estratégia do grupamento local para superar as distâncias e as intolerâncias mútuas entre PM e comunidade. A considerável concentração populacional da área abrangida pelo policiamento (cerca de 9.000 moradores) somada à complexidade dos problemas sociais implicados e às diferenças culturais são dificuldades importantes à aproximação direta da polícia com a população, embora não signifiquem obstáculo intransponível. O êxito neste propósito é certamente

[9] *Proibidões* são *funks* que não têm autorização para serem veiculados nas rádios e em locais públicos por seu conteúdo ofensivo à polícia e ao poder público de maneira geral e pela apologia usual ao tráfico de drogas e à violência. Circulam em gravações informais veiculadas em rádios piratas, bailes e domicílios e difundidas através de CDs caseiros e pela internet.

menor do que aquele experimentado pelo programa do Policial da Família do Acre, que conta proporcionalmente com melhor estrutura e maior pessoal. Os menores alcances são resultado das dificuldades típicas de cidades como o Rio de Janeiro, que abrigam altos padrões de conflito e baixíssima confiança da população na polícia. A reversão deste quadro é sem dúvida tarefa árdua que demanda o tratamento inegociável do tema do controle externo da polícia para tornar possível uma produção abrangente e sólida de legitimidade para a instituição policial. O Rio de Janeiro, assim como Johannesburgo e outros grandes centros urbanos na África do Sul, é um caso tipico de cidade que deve conjugar estreitamento direto de vínculos com a polícia (conforme a experiência apenas descrita) e mobilização de agente externo mediador na forma de comissão independente de investigação de crimes policiais.

Parte II: Experiências Internacionais

5. Controle externo na África do Sul pós-Apartheid

Descrição sucinta dos contatos institucionais, entrevistas e atividades de pesquisa realizadas em Cape Town, Pretoria e Johannesburgo.

Cape Town - permanência de dia 10/04 a 16/04 de 2005.

Reunião com Peter Gastrow, diretor do *Institute for Security Studies* em Cape Town.

Visitas diárias à biblioteca do *Institute for Security Studies* para leitura e reprodução de publicações sobre o tema do controle da polícia na África do Sul.

Johannesburgo - dias 16, 17 e 27/04

Reunião com Alfredeen Jenneker, diretora do escritório do *Independent Complaints Directorate* de Johannesburgo.

Reunião com Robby Raburabu, assistente da direção do escritório do *Independent Complaints Directorate* de Johannesburgo.

Reunião com Steve Knala, membro da equipe de investigadores do escritório do *Independent Complaints Directorate* de Johannesburgo.

Pretória - dia 17/04/2005 a 29/04/2005

Reunião com C. W. Marais, chefe do departamento de Criminologia da *University of South Africa.*

Reunião com Toffie van Vuuren, professor senior do Departamento de Criminologia da *University of South Africa.*

Reunião com Sarapelo Sekati, assistente do setor de Monitoramento, Queixas e Registro do escritório nacional do *Independent Complaints Directorate.*

Reunião com Shadrack Mahlangu, chefe do setor de Pesquisa do escritório nacional do *Independent Complaints Directorate.*

Reunião com Moses Dlamini, chefe do setor de Gerência da Informação do escritório nacional do *Independent Complaints Directorate.*

Reunião com Thomy Ishabalala, chefe do setor de Investigação do escritório nacional do *Independent Complaints Directorate.*

Reunião com Johan Snyman, chefe do departamento jurídico do *Independent Complaints Directorate.*

Reunião com Geldennys, police comissioner da *South African Police Service.*

Reunião com Anton du Plessis, pesquisador do *Institute for Security Studies* em Pretoria.

Introdução ao Caso Sul Africano

"Eles (a polícia) primeiro colocaram fogo na casa e depois atiraram. Eles atiraram e mataram minha mãe, meu irmão, Goli, minha irmã, Mxane, que era também minha irmã gêmea. Eles mataram todos."

menino de 8 anos de idade em maio de 1997, identidade preservada[10]

"Eu fui pego pela polícia, interrogado por cerca de uma semana. Eu fui espancado, recebi choque elétrico, fui sufocado, mantido nu por todo o tempo e incontáveis vezes estuprado com um cacetete de polícia. A não ser os gritos, eu lembro de poucos detalhes. Eu tinha dezenove anos na época."

Antjie Krog[11]

"Em1985 em Potsdam teve um dia que eu nunca vou esquecer porque a polícia matou nossos líderes, éramos estudantes secundários. Dois dos líderes foram mortos. Em 1992 a polícia abriu uma delegacia de polícia onde eles torturavam os jovens. A polícia levava você e às vezes pedia que batesse na cara de um parente."

Depoente não identificado[12]

"Nosso principal objetivo era fazer o país ingovernável para que nossos líderes pudessem voltar e nos conduzir para uma verdadeira democracia - uma democracia onde todo mundo fosse igual; uma cultura onde os jovens negros não tivessem que correr das forças de segurança. (...) Estávamos ficando loucos com aquele medo de ser capturado, torturado e até mesmo morto nas mãos da polícia. Nunca estávamos certos se voltaríamos a ver nossos pais, irmãos e irmãs de novo. (...) Muitos de nós foram pegos pela polícia. Na prisão éramos interrogados, violentados, mutilados e

---

[10] Trecho de depoimento extraído de: Chubb, Karin e Van Dijk, Lutz. *Between Anger and the Hope: South Africa's Youth and the Truth and Reconciliation Commission*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2001.

[11] Trecho de depoimento extraído de: Chubb, Karin e Van Dijk, Lutz. *Between Anger and the Hope: South Africa's Youth and the Truth and Reconciliation Commission*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2001

[12] Trecho de depoimento extraído de: Chubb, Karin e Van Dijk, Lutz. *Between Anger and the Hope: South Africa's Youth and the Truth and Reconciliation Commission*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2001

continuamente humilhados. Depois dessa experiência horrível sofríamos dos nervos. Nossas vidas foram destruídas.

Riefaat Hattas[13]

A menção traumática às forças de segurança do Estado sul-africano é central nos testemunhos para a Comissão de Verdade e Reconciliação, implementada em 1995 como estratégia para lidar com a memória do Apartheid. O exército e principalmente a polícia eram a face mais visível do Estado para os segmentos não brancos da população, sobretudo para os negros.

A transição democrática na África do Sul trouxe para a agenda política nacional o desafio de superar o grave trauma social do Estado segregador. Para amplos segmentos da população sul-africana, este período da história foi sinônimo de banalização da violência pelas forças de segurança do Estado. O uso desmedido e injustificado da força contra a população negra, o desaparecimento inexplicado de presos, a rotinização da tortura nas delegacias e a descoberta posterior de inúmeros cemitérios policiais clandestinos consolidaram a imagem de uma polícia extremamente violenta e arbitrária. Esta corporação foi, sem dúvida, a face mais visível do Estado para os segmentos não brancos da população, sobretudo para os negros, que vinham depois dos mestiços e indianos na hierarquia de humanidade estabelecida pelo *Apartheid*.

A tarefa de lidar com a memória recente da violência de Estado não foi trivial para o novo governo democrático. Como seria possível transformar o *modus operandi* largamente consolidado pelo cotidiano policial e simultaneamente superar o vazio de confiança entre polícia e população marginalizada? Dado o protagonismo recente da polícia na tarefa de repressão aos negros, que representavam cerca de 80% da população do país, o governo emergente precisava inventar uma nova identidade para aquela instituição, apesar de contar basicamente com o mesmo material humano, responsável pelas torturas e desaparecimentos.

Diante deste impasse, um oficial sênior da *Scotland Yard* em viagem de estudos à África do Sul em 1993 não escapou de uma recomendação tão

[13]Trecho de depoimento extraído de: Chubb, Karin e Van Dijk, Lutz. *Between Anger and the Hope: South Africa's Youth and the Truth and Reconciliation Commission*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2001

intuitiva quanto improvável: "fire every officer from colonel to general and rebuild command and control from scratch"[14]. A impossibilidade de fazer tábula rasa do passado e reinventar o presente sem vínculos com o tempo findo significaram a necessidade incontornável de uma reforma. Reforma esta necessariamente fundada na memória da segregação e da violência, e não na sua recusa.

O desafio que se impunha ao governo da transição era, enfim, o de levar adiante uma reconfiguração institucional capaz de lidar com as marcas profundas do passado que tendem a se projetar com veemência no presente e aprisionar o futuro. A frieza e o formalismo das instituições deveria ser capaz de abrigar e superar a memória do sofrimento e os rancores entre as raças. Era preciso inovar. O objetivo era romper com o passado sem negar as suas marcas.

Numa conversa informal com um taxista negro que viveu infância e adolescência em Soweto na época do *Apartheid*, ele me disse: "We forgive, but we don´t forget.". E este é justamente o ponto central da filosofia da nova democracia na África do Sul. Foi este princípio do perdão sem esquecimento que orientou o experimento institucional no pós-Apartheid e que teve sua principal expressão na Comissão de Verdade e Reconciliação.

Esta Comissão foi instrumento central para uma transição política pacífica na África do Sul. Durante quase seis anos os voluntários envolvidos com as comissões registraram, em todo o país, confissões de agressores e depoimentos de vítimas de crimes cometidos por agentes oficiais. Estes fóruns improvisados pretendiam uma solução alternativa ao caminho judicial. Produziam espaços de catarse coletiva que eram o próprio avesso da idéia de esquecimento. A memória do sofrimento não poderia se limitar aos dramas pessoais de quem padeceu da exclusão social violenta. Era preciso compartilhá-la com a nação e invalidar o argumento do desconhecimento.

Ao conceder perdão aos torturadores e assassinos confessos, o princípio da reconciliação abreviava a longa e tortuosa trajetória das condenações criminais; simplificava judicialmente a transição política, tornando-a menos

[14] Jonny Steinberg. *Crime Wave: the South African Underworld and its Foes*. Pg 14.

penosa. Não havia, portanto, uma idéia inclemente de reciprocidade, de retribuição dos prejuízos morais e materiais na mesma intensidade do mal original. O sistema judiciário foi ativado apenas nos casos em que os agressores não confessaram seus crimes, não sendo mobilizado como instrumento para dar vazão a sentimentos de vingança e rancor social. A idéia central deste experimento social de enorme proporção era de que a enunciação e publicização da verdade, por si só, seriam capazes de apaziguar o rancor inter-racial e instaurar a possibilidade de convívio social pacífico. O reconhecimento social do passado violador rompia a barreira do silêncio que protegia os oficiais criminosos. Ao sobrepor o conhecimento à negligência pretendeu-se construir as bases de uma nova sociedade. A Comissão de Verdade e Reconciliação procurou fundar uma memória coletiva da tortura e da opressão - estendendo-a a toda a população e não confinando-a aos segmentos que foram vítimas preferenciais desta política de estado - para revelar o passado e tornar o futuro possível.

Este foi um dos principais mecanismos criados pelo novo governo democrático para lidar com a marca social da violência de Estado. As outras novidades do repertório institucional inventado, embora de menor amplitude, estiveram também fundadas neste princípio do reconhecimento. Com relação especificamente à nova gestão da polícia, foram criados mecanismos de controle externo que, para recuperar a legitimidade daquela instituição, se fundam justamente no reconhecimento e tratamento judicial dos desvios policiais. Desta forma, superou-se o momento anterior em que inexistiam canais formais para questionar a ação policial.

Antes de esmiuçar este experimento institucional do controle externo da polícia na África do Sul, que é o tema central deste relatório, me empenharei em mapear a situação do crime, da polícia, da nova legislação para a segurança e da segurança privada no momento de transição política e nos primeiros anos da democracia. Acredito que este esforço de contextualização é precioso para revelar a especificidade da cena que motivou o experimento do controle externo, identificar as restrições e alcances deste modelo no caso sul-africano e especular sobre suas adaptações possíveis em outras realidades sociais.

Problema da segurança no pós apartheid

> *"Security police and police officers and army personnel who were promoted because of human rights violations should be demoted or should no longer serve in the South African Police Service, because they make it difficult for ordinary people to respect the police."*[15]

Os anos que sucederam a democratização política foram, e ainda são, marcados pelo pânico social da violência. Embora algum acréscimo nos padrões de criminalidade tenha sido efetivamente registrado no período imediatamente posterior ao Apartheid, esta tendência estancou e inclusive retrocedeu nos últimos anos. Segundo a *National Victims of Crime Survey* de 2003 - pesquisa conduzida por um renomado centro de estudos sul-africano, o *Institute for Security Studies*[16] -, as ocorrências de crime decresceram, de fato, desde 1998. Dada a pouca confiabilidade dos registros da polícia, esta pesquisa de vitimização foi conduzida em todo o país com o objetivo de suprir a escassez de informação sobre o problema da violência na África do Sul do pós *apartheid*. Neste estado, procurou-se medir padrões de criminalidade, percepções do público sobre crime e segurança, bem como níveis de confiança no sistema de justiça criminal. A coleta destas informações foi feita de forma compatível com a metodologia do *survey* nacional conduzido em 1998 pelo departamento de estatística do *Ministery for Safety and Security* e pela *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*. Um olhar comparado para os dois *surveys* indica, grosso modo, um claro movimento de retrocesso das ocorrências criminais simultaneamente ao aumento da sensação de insegurança. Apesar do declínio na incidência de crimes, 53% dos sul-africanos opinaram que o crime aumentou, nos últimos três anos, na região onde residem. Essa visão foi mais acentuada entre a população de áreas urbanas e metropolitanas e entre indianos e brancos. Mais especificamente, registrou-se maior medo de crimes violentos como estupro e

[15] Página 23. Stenberg, Jonny (org.). *Crime Wave: the South African Underworld and its Foes.*
[16] Artigo sobre esta pesquisa no South African Crime Quarterly, número 8, de junho de 2004.

assassinato, embora a incidência desta modalidade de violação tenha decrescido e as pessoas estejam mais sujeitas a crimes contra a propriedade.

Uma das conseqüências mais evidentes deste fenômeno do pânico social da violência é o notável incremento das empresas de segurança privada na África do Sul. Segundo Shadrack Mahlangu, um dos diretores do *Independent Complaints Directorate*, estas empresas são as mais lucrativas do país. Estima-se que este setor do empresariado empregue quatro agentes de segurança para cada policial do *South African Police Servise*, SAPS[17].

O crescimento deste setor do mercado veio acompanhado de incriveis deslocamentos populacionais e nova configuração do espaço urbano. A antiga delimitação dos espaços da cidade segundo procedência étnica deu lugar à livre circulação dos negros no período do pós-*apartheid*. O temor do revanchismo negro motivou muitos brancos a deixarem o país e outros a migrarem para novas regiões da cidade. Nos grandes centros urbanos como Johannesburgo, muitos bairros brancos dos tempos do *Apartheid* abrigam hoje populações de negros e mestiços. O êxodo branco para as periferias desocupadas das cidades foi acompanhado pela fortificação do novo espaço. Estas regiões de ocupação recente protegidas por muros eletrificados, sistemas de vigilância e policiamento particular buscam reproduzir, em espaços menores e fechados, a sensação de segurança que antes era provida pelo Estado aos brancos. De certa forma, esses espaços reeditam o princípio de segregação ao obstruir o acesso irrestrito e atualizar uma idéia de seleção do público.

O princípio de máxima segurança numa pequena unidade espacial implica o afastamento da idéia de bem público. Os *shopping centers* se tornaram o lugar por excelência do lazer das classes média e alta da população africana - e isto inclui, hoje em dia, segmentos das populações negra e mestiça em ascensão social. Ali, assim como nas chamadas *gated communities*, busca-se produzir uma sensação de *segurança total*, construída em oposição ao sentimento de insegurança associado às cidades.

[17] ref. M Schonteich, Unshackling the Crime Fighters - Increasing Private Sector Involvement in the South African Criminal Justice System. Johannesburgo: SAIRR, 1999

Esta produção de espaços seguros conta com um aparato privado de segurança muito mais incrementado do que o da própria polícia. Quanto ao contingente de agentes de segurança das distintas empresas, são, em sua grande maioria, provenientes do próprio sistema público de segurança. Muitos deles, ainda segundo Schadrack Malhangu, foram dispensados da *South African Police Service* por acusações criminais referentes aos anos do *Apartheid*.

Segundo Boyane Tshela, do *Institute for Security Studies*, o Estado sul-africano está migrando de principal provedor de segurança para agente regulador[18]. As delegacias de policia mais pobres e mal equipadas estão nas áreas empobrecidas do país, em nítido contraste com a alocação de recursos e policiais nas regiões mais abastadas. Esta administração da escassez combinada com a expansão das empresas de segurança privada resulta na concentração de recursos públicos e privados nas áreas de maior poder aquisitivo.

Breve trajetória das agências de força sul-africanas

O voluntariado é um tipo de vínculo institucional bastante consolidado no Exército e nas polícias sul-africanas, sobretudo nos anos que antecederam o processo de democratização política. Isto significa que boa parte do contingente ativo ou potencialmente ativo destas instituições não tinha qualquer forma de remuneração direta. No caso da *South African Defence Force*, SADF, além do serviço militar obrigatório, a instituição dispunha de grupos de soldados voluntários que se dispunham a trabalhar meio expediente por dia ou a dedicar-se integralmente um mês por ano em missões no interior do país ou em países próximos apoiados pela África do Sul. Segundo Toffie van Vuuren, professor sênior do Departamento de Criminologia da Universidade da África do Sul, o Exército sul-africano sempre contou com soldados de dedicação parcial e milícias privadas de diversos tipos, nunca tendo se apoiado exclusivamente em forças permanentes. Esses contingentes não remunerados são, embora estejam em processo de extinção, chamados de *Comandos* e replicam internamente a hierarquia das Forças Armadas. Eles

[18] Página 17. *Barricaded in the Suburbs: private security via road closures*. In: SA Quarterly. Editado pelo Institute for Security Studies. Número 6. Dezembro de 2003.

atuam principalmente nas regiões rurais do país e são subordinados à SADF - o que significa que não há superposição de poderes e competências apesar da estrutura similar.

Quanto aos quadros policiais, também abrigavam voluntários brancos para os serviços de rotina. No período do *Apartheid*, esta exigência racial para o voluntariado perpassava Forças Armadas e polícias de província. Este dado, por si só, é bastante elucidativo do tipo de motivação que levava jovens brancos a se oferecerem para o trabalho não remunerado. Além disso, o requisito racial também esclarece o tipo de expectativa que a instituição tinha com relação a seu trabalho. Uma vez ingressos na polícia ou no Exército, eram geralmente alocados em tarefas de repressão à população negra e tais atribuições estavam em sintonia com seu desejo de servir aos "interesses nacionais".

Segundo Shadrack Mahlangu, as polícias de província durante o *Apartheid* eram o *destino natural* dos jovens brancos que optaram por não ingressar no ensino superior. Estes jovens ingressavam na instituição como voluntários e tinham a expectativa de serem incorporados aos quadros da corporação. Este era um caminho que mesclava, portanto, uma preocupação com o futuro profissional individual e, por outro lado, uma certa vocação e identificação com o trabalho para o qual se voluntariavam, fundado numa perspectiva de discriminação racial. Embora seja improvável averiguar qual motivação era maior determinante para a ação, a forte inscrição cultural deste tipo de voluntariado no segmento branco da população sul-africana é dado significativo.

O engajamento nas tarefas de rotina da polícia e em missões do Exército sul-africano no exterior eram a principal forma de expressão do nacionalismo branco sul-africano. Os anos do *Apartheid* consolidaram uma percepção étnica comum que superou a clivagem anglo-boer (apesar de algum grau inextinguível de tensão) e atingiu sua forma mais acabada na idéia de uma república branca. A experiência sul-africana levou ao limite o princípio de recusa da diferença. Se isto significou a consolidação de um sentimento nacional branco, por outro lado tendeu a aniquilar a idéia de país ou nação

sul-africana dentre a maioria negra da população. A memória da repressão e da injustiça social parece esgotar a percepção que os negros acumulam deste recorte geográfico-político, pensado como unidade apenas na referência negativa ao *Apartheid*. Ao invés de pensarem em si mesmos como sul-africanos, abrigam-se numa grande identidade comum, a África, e ali associam-se a inúmeras identidades fragmentadas - fundadas em matrizes étnicas e lingüísticas comuns, mas também em critérios de parentesco, religião e vizinhança como, por exemplo, o pertencimento a uma mesma *township*[19].

Para compreender a trajetória das agências de força do Estado sul-africano, é fundamental não subestimar, portanto, a centralidade simbólica e efetiva daqueles contingentes voluntários motivados pelo nacionalismo branco. Simbólica porque indica o aval branco do tipo de atuação violenta e segregacionista da polícia. E efetiva porque, de fato, os grupos de voluntários eram parte não desprezível dos corpos armados do Estado.

Este princípio de colaboração direta da população está inscrito nas origens das agências de força do Estado. E o caminho trilhado por estas agências acompanha a trajetória política confusa e cambiante do país, o que significa períodos alternados de maior e menor ativação de forças privadas individuais (caso dos voluntários) e/ ou coletivas (caso de milícias organizadas). As minúcias deste processo fogem ao recorte deste trabalho, mas um panorama mais geral sobre a estória da polícia sul-africana é sem dúvida favorável aos propósitos deste relatório.

Em maio de 1910, quando foi enfim estabelecida a união de todas as províncias que integram o país que hoje conhecemos como África do Sul, o campo da segurança era sobretudo fragmentado, composto por uma infinidade desarticulada de pequenas forças policiais independentes. Esta cena pulverizada era decerto incompatível com os anseios de unidade nacional e então iniciaram-se os esforços de organização destas unidades dispersas e operantes segundo distintos atos de criação. Em 1913 foi então criada a *South African Police Force*, dividida em cinco regiões administrativas. Cada uma

[19] As *townships* abrigavam os negros e, apesar de predominantemente pobres, incluíam níveis sociais distintos.

destas divisões era presidida por um *deputy commisioner* e subdividida em distritos policiais. Estes, por sua vez, abrigavam estações de polícia, que eram a última ponta da hierarquia policial.

Os primeiros anos da corporação foram conturbados por incontáveis greves em todo o país e pela eclosão da primeira guerra mundial, que deslocou um número significativo de policiais para os *fronts* de batalha dos ingleses. À indistinção entre concepções de uso da força na guerra e na segurança das cidades correspondeu a indistinção no recrutamento de soldados para o conflito mundial, que incluía igualmente membros da recém criada SAPF e do Exército sul-africano nas atividades de guerra.

No período pós primeira guerra mundial, a polícia estreante ainda teve que lidar com a perda de muitos de seus soldados pela epidemia de gripe espanhola e com a demanda crescente por assistência num país devastado pela doença. A esta catástrofe nacional sucederam ainda incríveis fluxos migratórios motivados pela corrida às minas de ouro e diamante. O enorme deslocamento populacional em direção aos grandes centros urbanos iniciou o fenômeno de esvaziamento dos campos, potencializou frustrações e consolidou um cenário de insatisfação social nas cidades.

As décadas seguintes foram marcadas por uma situação de tensão progressiva entre a polícia e as populações negras. À medida que a segregação racial passava dos costumes às leis, os movimentos de resistência tomavam corpo e enfrentavam o governo em manifestações de rua e greves, provocando situações recorrentes de enfrentamento com a polícia. A rotina de interação das comunidades negras com os policiais, de hegemonia branca, era sobretudo conflitiva. O uso excessivo da força pelos policiais era legitimado pelo regime e os protestos dos negros sul-africanos ganhavam força apenas quando alcançavam projeção internacional.

Somente a transição política para a democracia significou alguma alteração estrutural na polícia. A nova constituição sul-africana determinou a unificação dos serviços de segurança e inteligência sul-africanos. As cinco regiões administrativas foram substituídas por uma única polícia para todo o país,

excetuando-se apenas as polícias municipais, responsáveis por pequenas unidades territoriais e sujeitas a outros marcos regulatórios.

Além da nova organização da instituição, os anos 90 também marcaram o esforço de conferir nova substância às forças policiais sul-africanas. Até então, a tarefa do policiamento era basicamente caracterizada pelo abuso de poder dos membros da antiga *South African Police*. A polícia era um dos principais instrumentos de repressão do regime do *Apartheid*. O uso indiscriminado da força nas prisões, as invasões arbitrárias nas favelas, as detenções sem julgamento, a tortura para extração de confissão, dentre tantos outros métodos abusivos, eram procedimentos habituais. Faziam parte da rotina de interação da policia com a população negra.

A partir dos anos 90 foram editados novos princípios para o policiamento. Embora o entendimento do policial sobre seu próprio trabalho não seja matéria passível de alteração mediante simples movimento formal de reconceituação da policia, a enunciação de um novo paradigma de ação sem dúvida funda a possibilidade da mudança. Se um policial opta por manter a mesma postura profissional de antes, incorre em comportamento desviante. As velhas práticas deixam de estar legitimadas pelo sistema político, embora ainda sejam amplamente praticadas. Neste cenário de transição, a polícia passou a chamar-se *South African Police Service*, com base na idéia de policiamento como prestação de serviço.

Novo quadro institucional da segurança pública no pós-apartheid

> *"Fundamental to the development of appropriate policing services in South África has been a shift from an inheritance of authoritharian law and order responses, to a broader concept of safety and security for all citzens"*
>
> Trecho extraído do *White Paper on Safety and Security*, emitido pelo *Department of Safety and Security* em 1998.

O novo desenho institucional da segurança pública no pós-apartheid foi delineado pela expedição de um conjunto de documentos nacionais e

internacional. Em 1994, a África do Sul assinou a *United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. O quadro dos novos paradigmas e iniciativas do governo foi delineado, em grande medida, pelo *South African Police Act*, de 1995, pelo novo texto constitucional (*Constitution of the Republic of South Africa*) expedido em 1996, pelo *National Crime Prevention Strategy* (NCPS), do mesmo ano, pelo *White Paper on Safety and Security*, de 1998, e, finalmente, pelo *Strategic Plan for the South African Police Service*, de 2002.

Estes planos e tratados compõem o principal respaldo legal das modificações introduzidas no país ao longo dos anos 90, sobretudo na área da segurança pública. Em linhas gerais, estes documentos enfocaram o tema da prevenção criminal em detrimento de uma perspectiva estritamente repressora de tratamento do crime. Os conceitos de democracia e participação social perpassam os textos, buscando fundar uma lógica de policiamento pautada no diálogo com a população, e não mais na repressão strito senso. Abolia-se formalmente a idéia de um saber profissional auto-suficiente em favor de uma concepção de segurança como responsabilidade compartilhada. Caberia à polícia conhecer os medos da população e antecipar-se a eles, produzindo assim mais satisfação.

Breve diagnóstico atual da polícia

Como era de se esperar, fortes resistências corporativas foram opostas às novidades na polícia. Deste embate de forças resultou notável avanço no sentido das mudanças pretendidas pelo governo, mas as permanências não são desprezíveis.

A comparação entre o mau uso da força no pré e no pós *apartheid* é prejudicada pela baixíssima ou nenhuma confiabilidade dos registros de agressão policial até os anos 90. Se o excesso de força é ainda característica forte do comportamento da polícia sul-africana, certamente a incidência de ações abusivas acontece hoje em níveis menores. Antes da reforma da polícia, a hegemonia dos brancos era garantida não apenas pela superioridade

numérica na corporação, mas também pela alocação invariável dos negros em postos subordinados.

As políticas igualitárias enunciadas pelo *South African Police Service Act* de 1994 combinadas à dispensa de policiais pelas comissões de verdade e reconciliação implicou significativa renovação dos quadros policiais. Mais policiais negros foram admitidos e outros tantos ascenderam a posições de comando. Essa nova configuração interna do poder, por si só, já atua como fator inibidor da truculência seletiva tradicionalmente voltada contra os negros. Não é, entretanto, suficiente para a erradicação desta prática.

Segundo diagnóstico do *Independent Complaints Directorate*, os casos de má conduta policial são sub-reportados ao Parlamento pelo serviço policial sul-africano e também pela polícia municipal. Quanto ao uso de armas de fogo, embora o regulamento interno da polícia preveja uma justificativa para cada disparo, não existe nenhuma sanção para o descumprimento desta norma. Disto resulta que a única informação disponível sobre o disparo de armas é publicada pelo ICD, que reporta apenas as situações que resultaram em ferimento grave e morte. E, ainda assim, somente aquelas que foram relatadas à instituição.

Também o uso de cacetetes, cachorros, sprays de pimenta e outros recursos classificados como não-letais estão isentos de qualquer monitoração. À imprecisão dos registros soma-se ainda a indistinção formal entre tortura e outros tipos de denúncia.

A falta de rigor na base de dados policial não favorece o planejamento dos gestores e as relações entre polícia e comunidade. Não se conhecem ao certo as ações da polícia, que não goza de boa reputação aos olhos do público. O relatório mais recente da *United Nations Office on Drugs and Crimes* conclui que a SAPS é vista pela população como o serviço mais corrupto do país.

Controle da Polícia - mecanismos de vigilância civil

Dentre as saídas institucionais delineadas para lidar com a insatisfação com a polícia, o tema do controle reuniu as principais expectativas de transformação da corporação. Para opor o princípio de transparência à opacidade já

consagrada da instituição policial, a constituição de 1994 criou mecanismos de *accountability* que se fundam, basicamente, em duas matrizes complementares de ação. A primeira delas consiste no princípio de aproximação entre polícia e comunidade e a segunda se pauta na idéia de mediação entre polícia e comunidade por instituições independentes de controle.

Nesta seção, me dedicarei, portanto, a descrever e analisar as configurações institucionais destas duas vertentes de controle da polícia no pós-Apartheid, com especial ênfase no controle independente da instituição. Em linhas gerais, a aproximação entre policiais e população se deu pela difusão de programas de policiamento comunitário e pela criação dos *Sector Policing Forums* (SPFs) e *Community Policing Forums* (CPFs), que buscam integrar policiais e população na tarefa de diagnosticar e propor soluções para os problemas locais de segurança e violência.

Além destes fóruns, também as *Safety and Security Secretariats*, implementadas em 1994 em níveis nacional e provinciais, têm mandato pró-ativo, encarregadas de recomendar políticas para a área de segurança e reportar ao Parlamento os problemas diagnosticados na polícia. Na prática, as *Safety and Security Secretariats* passaram a dedicar-se também à apuração de queixas da população contra a polícia, embora esta tarefa de controle externo caiba formalmente ao *Independent Complaints Directorate*. A confusão de mandatos foi um dos motivos de insucesso daquelas secretarias, atualmente em processo de desarticulação.

Por fim, da transição democrática resultou ainda a criação do *Independent Complaints Directorate*, instituição inteiramente independente com relação à polícia e vinculada ao governo via *Ministery for Safety and Security*. Os profissionais desta organização detém poderes de polícia para lidar com a própria polícia e são responsáveis pela investigação independente dos casos mais graves de violência policial.

Segue adiante o detalhamento de cada uma das experiências mencionadas.

a. Princípio de aproximação entre polícia e comunidade:

As estratégias diversas de aproximação entre polícia e comunidade se pautam num objetivo comum: tornar o saber informal local um instrumento para lidar com os problemas também locais de segurança. Desta forma, pretende-se produzir uma cumplicidade entre população e polícia que seja capaz de superar a hegemonia da desconfiança. Em contextos de rivalidade acirrada entre forças de segurança e comunidades marginalizadas, como era (e ainda é, em menor medida) o caso notório da África do Sul no pós-Apartheid, o objetivo de produzir confiança se converte em meta prioritária, mesmo que isto não se converta em impacto positivo nos índices de criminalidade.

Na África do Sul, os programas de policiamento comunitário começaram a ser implementados em princípios dos anos 90, quando se instalava o movimento de transição política.

Thommy Ishabalala, atual membro do *Independent Complaints Directorate* e ex-policial de uma unidade de prevenção de crime em Johannesburgo, narrou em entrevista para este trabalho o cotidiano das incursões policiais desmilitarizadas em *township* na época da transição democrática. Em 1992, Ishabalala integrou um grupo de policiamento comunitário composto por cinco policiais. Destes cinco, quatro eram policiais novos e um era antigo na corporação, mas tinha uma trajetória pouco habitual, tendo sido filiado ao movimento negro e envolvido em luta sindical. Segundo Ishabalala, esses novos grupos eram formados por policiais recém integrados à polícia, pouco ou nada socializados, portanto, com o modo de intervenção violento. Com o intuito de suscitar a confiança das comunidades, esses destacamentos entravam desarmados nas *townships* e circulavam em carros leves ou a pé, em contraste flagrante com a típica polícia do *Apartheid*, que ostentava força e se locomovia em camburões blindados e tanques de guerra. Segundo Ishabalala, essa nova postura da polícia, ou ao menos destes segmentos da polícia, por si só já instaurava a possibilidade do diálogo. Os ataques a policiais, conforme a narrativa de Ishabalala, teriam sofrido redução drástica

já neste momento inicial do que ele denomina uma mudança gradual da polícia.

Neste período de transição, e ainda como parte das tarefas dos destacamentos de policiamento comunitário, foram também criados os primeiros *Communitarian Policing Forums* (CPFs) e os *Sector Policing Forums* (SPFs). Estes fóruns foram concebidos para reunir polícia e comunidade na tarefa conjunta de reflexão sobre criminalidade e violência. Estes novos espaços de interlocução com a polícia se fundam num princípio de inclusão irrestrita da população nos assuntos da segurança pública. Nesta perspectiva, o serviço policial é concebido a partir de sua responsividade à demanda dos cidadãos.

Abrigados neste paradigma comum, os fóruns diferenciam-se pela circunscrição geográfica: os SPFs referem-se a pequenas unidades espaciais e envolvem indivíduos que podem produzir impacto direto na região em que vivem, ao passo que os CPFs abrigam regiões maiores habitadas por comunidades distintas.

As superposições de abrangência destes fóruns - implicando, na prática, numa replicação de estruturas - comete o equívoco de superestimar o desejo e disponibilidade da população em participar destes espaços de interlocução. A oferta excessiva de espaços para participação tende a produzir o efeito oposto de desmobilização ou paralisia diante da multiplicidade dos espaços que acumulam expectativas de inscrição popular.

O objetivo formal e originário dos CPFs e SPFs de promover cooperação entre polícia e comunidade na reflexão sobre crime e segurança pública na prática se converteu em cooperação para apoio material. Ao comentar o papel destes fóruns na agenda policial de intervenção pró-ativa, Toffie van Vuuren, professor sênior do departamento de criminologia da *University of South Africa*, definiu estas estruturas como "órgãos consultivos que envolvem toda a comunidade na tarefa de assistir a polícia e melhor equipá-la". Embora não haja, em qualquer documento oficial, menção aos fóruns como mecanismos para aplacar a escassez de recursos da polícia, é bastante corriqueira a referência a eles como espaços de mobilização da comunidade para

financiamento de viaturas, armamentos, reforma das delegacias de polícia e assim por diante. Esta idéia aparece naturalizada nos discursos associados à participação comunitária e tende a colonizar as percepções sobre estes espaços de interlocução, tanto nos circuitos intelectuais quanto nas camadas sociais mais baixas.

Este tipo de inserção das comunidades corrobora a tradição já mencionada do estado sul-africano de estabelecer parcerias estruturais com a população para organizar seu aparato de força.

Esta leitura significa, por um lado, uma clara redução do universo normativo originário, posto que reduz o princípio cooperativo ao plano da cooperação material e, por outro lado, significa a confirmação do caráter fundamentalmente localista deste mesmo universo normativo, posto que se destina rigorosamente a suprir a demanda por segurança de uma região determinada. No caso desta tradução específica do ideal de policiamento e fóruns comunitários, onde diz-se demanda local por segurança leia-se demanda local por recursos.

Na filosofia do policiamento comunitário, a ênfase no local tende ao embotamento de uma perspectiva mais abrangente voltada para o bem público. A segmentação excessiva do espaço da cidade em fragmentos de espaço público tende, na prática, a produzir uma profusão de lógicas privadas referidas a estes espaços, esvaziando a percepção de seu caráter público e referenciado a um contexto nacional muito mais amplo. Embora este não seja um desdobramento necessário, a população de uma comunidade tende, nesta perspectiva, a ser pensada e privilegiada em detrimento das comunidades vizinhas.

No limite, uma tradução materialista e excessivamente localista do princípio de policiamento comunitário converge para o mesmo ideal de segurança das empresas de segurança privada, empenhadas em oferecer o máximo de segurança para uma pequena área geográfica. Uma percepção fragmentada do espaço negligencia o forte caráter de interdependência com os espaços vizinhos. À ênfase nos recursos e aparelhamento da polícia correspondem, na

prática, estratégias de deslocamento do crime em prejuízo da preocupação com suas causas originárias.

O destaque para os desvios constatados e potenciais dos CPFs e SPFs não significa, entretanto, a rejeição do princípio do policiamento comunitário, mas sua apropriação crítica, atenta às distorções de finalidade que tende a produzir.

Soma-se a este conjunto de desvios o fato da transição sul-africana no campo da segurança pública ter sido um movimento permeado de ambigüidades. Os indicadores de performance policial ainda hoje privilegiam uma perspectiva reativa (tais como número de prisões, apreensões de drogas e armamentos) e relegam as estratégias preventivas a uma posição coadjuvante. A impossibilidade de medir objetivamente o impacto das ações pró-ativas somada ao anseio em se adequar aos parâmetros consagrados de avaliação profissional significou a migração de muitos policiais para as atividades policiais mais tradicionais e de maior reconhecimento corporativo.

b. Princípio de mediação entre polícia e comunidade
Secretariat for Safety and Security

As secretarias nacional e provinciais de segurança, as *Safety and Security Secretariats*, foram criadas em 1995 com o objetivo de limitar o poder discricionário da polícia, informar o ministro sobre o tipo e a legitimidade das incursões policiais, formular políticas específicas para esta instituição e produzir uma cultura de transparência e *acountability* associada a ela. Estas secretarias estavam, enfim, em sintonia com o tom da transição política democrática e, mais especificamente, com o desafio de ressignificar a instituição policial, fazendo-a migrar de uma força de segurança para um serviço de polícia orientado para o público.

A *Secretary for Safety and Security* abriga as *Safety and Security Secretariats* e está submetida ao Ministério de mesmo nome (*Safety and Security Ministery*), que é responsável pela definição das políticas nacionais de segurança pública. A estrutura da *Secretary for Safety and Security* replica a organização nacional e provincial da polícia. O objetivo de criar uma

instituição com estrutura-espelho da SAPS é submeter os policiais a mais um órgão de monitoração e controle que não está sujeito aos desvios corporativos. Tanto a SAPS quanto a *Secretary for Safety and Security* reportam-se ao Ministério, que, desta forma, estaria supostamente mais apto à produção de políticas públicas pertinentes e não enviesadas.

Embora a Constituição estabeleça a criação deste controle civil, não define com clareza seu papel, objetivos e mandato, dando margem a interpretações diversas. Além disso, também é pouco precisa a delimitação das fronteiras de ação com o *Independent Complaints Directorate*, instituição igualmente destinada ao controle de polícia. Na prática, esta imprecisão - acrescida da falta de articulação entre as secretarias e os escritórios nacional e provinciais do ICD - significou a superposição de tarefas e, em muitos casos, a replicação de trabalho.

As secretarias nas províncias estão submetidas ao poder executivo local, sendo inteiramente autônomas com relação à secretaria nacional. Segundo pesquisa qualitativa conduzida entre profissionais das secretarias provinciais pelo *Institute for Security Studies* em parceria com a *Open Society Foundation South Africa* e a *Open Society Justice Iniative*, os contatos entre as unidades provinciais e a sede nacional são esparsos; a articulação entre eles é incipiente. Há, portanto, enorme variedade regional entre as secretarias, o que resulta da combinação entre este princípio descentralizador e a imprecisão legislativa dos mandatos. Cada província interpreta de maneira particular a tarefa de *civilian oversight*, havendo poucos elementos de convergência entre o desempenho de suas secretarias. Embora existam mecanismos formais de articulação entre elas (como envio periódico de relatórios e reuniões mensais), o que prepondera é a ausência de comunicação e de estratégia nacional unificadora. Dez anos depois de sua criação, o controle civil das secretarias está mais atrelado à performance individual das lideranças envolvidas do que a uma rede de relações sistematizadas e consolidadas. Desta multiplicidade dos graus de envolvimento resulta enorme variação regional de desempenho.

Um dos elementos que deu margem a este forte movimento de personalização foi o notável esvaziamento de poder das secretarias no episódio da sucessão política de 1999. Nos primeiros cinco anos de existência, o secretariado nacional teve papel proeminente na formulação de políticas para a polícia e na supervisão de sua implementação. Segundo Duxita Mistry e Judy Klipin[20], o secretariado começou muito bem equipado e com suporte político e material. Havia naquela época encontros regulares entre o ministro de *Safety and Security*, o *National Police Commissioner* e a *Secretary for Safety and Security*, quando foram criados documentos estratégicos para a nova polícia: os já mencionados *National Crime Prevention Strategy* e o *White Paper on Safety and Security*.

As secretarias, entretanto, acumularam o desafeto da polícia, perderam o apoio do novo governo e passaram a um processo de desarticulação. A imprecisão constitucional de seu mandato deu margem à reconfiguração de seus poderes e organização, significando considerável diminuição da capacidade da secretaria de influenciar decisões e formular políticas. Segundo John Geldennys, comissário de polícia de Pretória, "a tendência presente é de extinção das secretarias e incorporação de sua função constitucional a um conselheiro do ministro. A Constituição não diz que tem que existir uma secretaria para isso; basta acumularmos essa designação constitucional numa pessoa só".

Seguindo este movimento de releitura constitucional e adaptação institucional, em 1999 o chefe nacional de polícia passou a ser o *secretariat's accounting officer*, o que inscreveu as secretarias numa clara posição de subordinação à polícia. Com esta migração efetuou-se um desvio fundamental com relação aos propósitos originários das secretarias. Seus representantes provinciais foram unânimes em reprovar esta realocação institucional, alertando para o comprometimento das condições de *accountability* e para o desempoderamento das secretarias.

[20] *Keeping the police in check*. In: South African Quarterly Report

Independent Complaints Directorate

O *Independent Complaints Directorate* (ICD) foi criado em abril 1997 como uma das estratégias do governo democrático emergente para superar o grave trauma social do Apartheid. Esta instituição vem tendo sucesso na diminuição de crimes cometidos por policiais e na produção de confiança da população na polícia.

O ICD é uma organização civil submetida ao *Ministery for Safety and Security* e inteiramente autônoma com relação à polícia nacional sul-africana. A constituição sul-africana de 1996 concede a esta instituição plenos poderes de investigação dos crimes policiais, conferindo-lhe, para isso, poderes de polícia para lidar com a polícia, além de acesso irrestrito a todo registro policial. Este órgão está estruturado em cada uma das províncias e em uma sede nacional. Seu diretor executivo é nomeado pelo ministro com o aval dos parlamentares, que têm ainda o poder de confirmar ou não esta indicação trinta dias após o início do referido mandato. A cada seis meses o ICD deve prestar contas para o Parlamento reportando as denúncias que lhe foram encaminhadas, as respectivas investigações e recomendações associadas.

O ICD está designado a investigar ou acompanhar a investigação de todas as denúncias de má conduta ou violência, seguidas ou não de morte, atribuídas a policiais no exercício ou não de sua função profissional[21]. Para fins de organização interna da instituição, o amplo repertório dos desvios de conduta policial é dividido em quatro categorias[22]:

1. morte de civis sob custódia policial ou como conseqüência de ação policial;

2. desatenção a denúncias de violência doméstica contra mulheres e crianças (esses crimes estão codificados segundo o *Domestic Violence Act*, editado em 1998, não sendo classificados como casos criminais ou de má conduta);

3. agressão física a civis;

[21] A única exceção é feita para os servidores voluntários, que só são investigados se acusados de alguma irregularidade cometida durante exercício da atividade policial. Fora do seu período de trabalho, não é considerado policial e por isso não deverá ser investigado pelo ICD, mas pela própria polícia.
[22] Neste ano de 2005 foi ainda introduzida uma comissão exclusivamente dedicada à investigação de denúncias de corrupção. A avaliação de seu trabalho não ainda, entretanto, ser mensurada.

4. descaso policial no tratamento com o público.

Quanto à organização interna da instituição, são três os principais departamentos:

1. Administração

Esta seção se dedica a garantir o funcionamento regular da instituição, ocupando-se de funções diversas: finanças, recursos humanos, satisfação de demandas profissionais individuais e institucionais, dentre outros. Em outras palavras, este departamento é o que torna possível o funcionamento da instituição. Está, portanto, apenas indiretamente implicado na tarefa do controle de polícia.

2. Investigação Criminal

O departamento de investigação lida com a atividade-fim da instituição, ou seja, destina-se prioritariamente a investigar denúncias de graves violações de direitos por policiais e homicídios sob custódia policial ou em decorrência de ação da polícia. Suas principais atribuições estão previstas no *South African Police Service Act*, de 1995. Desde dezembro de 2004, esta seção abriga também um Comando Anti-Corrupção.

A formação do grupo de investigadores teve que lidar com um dilema originário: recrutar profissionais com experiência em investigações policiais e, ao mesmo tempo, assegurar a independência de seus quadros com relação à polícia. A admissão de ex-policiais poderia comprometer o princípio da autonomia. Por outro lado, profissionais sem conhecimento específico poderiam não estar qualificados para as investigações. A solução foi compor uma equipe mista, mesclando investigadores com e sem passado profissional na polícia. Dentre os ex-policiais, houve uma preocupação em recrutar investigadores com perfil diferenciado, envolvidos em atividades de policiamento comunitário, por exemplo, e de preferência não residentes na província onde serviram para a polícia. Desta maneira, os dirigentes do ICD acreditam ter sido possível contornar o problema da fidelidade corporativa aos antigos colegas policiais e ao mesmo tempo contar com profissionais experientes.

3. Gerência de Informação e Pesquisa

Este setor está dividido em dois: um dedicado à pesquisa e outro à gerência de informação, que abriga, por sua vez, três sub-seções. São elas: registro de queixas, tecnologia da informação e comunicação. Em linhas gerais, esse departamento deve assegurar que todas as queixas sejam devidamente recebidas, analisadas, processadas e registradas. Deve ainda facilitar o acesso e compartilhamento de informações por todos os profissionais do ICD.

Quanto à comunicação, o departamento é responsável pela imagem externa da instituição, devendo informar para o grande público seus serviços, além de divulgar os resultados da investigação de casos de maior repercussão.

Por fim, este programa deve ainda observar minuciosamente o universo de reclamações encaminhadas para a instituição, buscando identificar problemas sistêmicos na(s) polícia(s). Ao atentar para padrões de desvio no exercício da profissão policial, o ICD produz recomendações mais gerais, e não apenas restritas a casos específicos, como costuma fazer. Com base num estudo atento das queixas, o ICD constatou, por exemplo, o uso abusivo de cachorros nas operações policiais e a insatisfação do público com o serviço de apreensão de veículos da polícia em razão de peças freqüentemente roubadas.

Ao ser registrada uma reclamação, uma comissão interna da instituição é encarregada de avaliar a gravidade de cada queixa e a disponibilidade da equipe para investigar ou monitorar sua investigação. Considerada a disparidade entre o volume de demanda por investigações e a limitação estrutural de atendimento do ICD, a instituição costuma privilegiar os casos considerados mais sérios, ou seja, as denúncias de morte sob custódia policial ou em decorrência de ação policial.

Em geral, as denúncias que não envolvem sérios danos físicos e/ ou ameaça à vida são encaminhadas para monitoramento, o que significa que a própria polícia é encarregada de apurar o caso e em seguida prestar contas da investigação ao ICD. Embora nestes casos o ICD não conduza diretamente a apuração da queixa, tem poderes de direcionar este processo e pedir esclarecimento sobre pontos considerados obscuros. Caso haja insatisfação com o andamento e/ou resultado da investigação policial, o ICD tem poderes

para assumir a investigação para si e exigir da polícia todos os documentos e informações para tornar viável tal mudança de competência. Na maioria dos casos, entretanto, é a polícia que conduz a apuração até o final. E para ser considerada concluída, os resultados da investigação precisam ser aceitos pelo ICD.

Nos casos em que julga necessário, o ICD submete à *South African Police Service* ou à polícia metropolitana uma recomendação disciplinar para o policial ou grupo de policias acusado de desvio no exercício de sua atividade profissional. O chefe nacional da polícia deve reportar semestralmente ao Parlamento as medidas disciplinares tomadas em razão de recomendações do ICD.

A meta do ICD é que esses casos de menor gravidade sejam concluídos em 90 dias. No último relatório da instituição[23], entretanto, a diretora lamenta a escassez de recursos e informa o insucesso no cumprimento dos prazos de investigação dos casos de má conduta policial. Segundo o relatório, apenas 44% dos casos foram concluídos na meta de tempo estabelecida[24].

Com relação aos casos de morte sob custódia policial ou em decorrência de ação policial, devem ser, segundo designação constitucional, comunicados imediatamente pela polícia ao ICD. Não dependem, portanto, de denúncias da população. Por serem casos possivelmente ligados a alguma falta grave da polícia e comprometimento do interesse público, são encaminhados diretamente para investigação. O ICD dispõe de uma equipe de investigadores de plantão que, mediante informe da polícia, é imediatamente deslocada para a cena do crime para iniciar as investigações. Nos registros de homicídio, a polícia é afastada do caso e a investigação é inteiramente assumida pelo ICD.

Nos eventos que envolvem suspeita criminal, e não apenas falta disciplinar, o principal interlocutor da organização é o *Director of Public Prosecution*, DPP, instituição similar ao Ministério Público no Brasil. Ao cabo da apuração, o ICD encaminha ao DPP as provas reunidas durante a investigação, as suas

[23] Versão digital do relatório disponível no seguinte endereço eletrônico: http://www.icd.gov.za/reports/2004/annualreport05.pdf

[24] Este número não considera a resolução de casos reportados em anos anteriores.

conclusões sobre atribuições de culpa e recomendações de punição e/ou absolvição judicial para cada policial. Embora os relatórios para o DPP possam sugerir atribuições de pena, o mandato do ICD está restrito ao relato das investigações e a instituição não dispõe de nenhum mecanismo formal para conduzir a decisão final do DPP. Em todas as circunstâncias, o ICD não extrapola sua designação investigativa, ou seja, limita-se a reunir provas sobre uma denúncia determinada. Dentre os eventos que envolveram mortes, o ICD concluiu as investigações no tempo estipulado (180 dias) em 63% dos casos registrados no período 2004/2005[25]. Quanto aos demais casos criminais, 41% foram concluídos dentro do prazo[26].

Nos casos que envolvem acusação criminal, o ICD também pode se reportar à polícia. Isso significa que suas recomendações podem acumular exercícios de tipificação penal (e penas correspondentes), quando dirigidas ao DPP, e sugestões disciplinares, quando direcionadas à polícia. O fato de reportar-se ao DPP não anula interface com a corporação do suposto agressor. Quando a investigação está em andamento, espera-se inclusive que o ICD recomende o tratamento que a polícia deve dispensar ao acusado ou grupo de acusados. Antes de qualquer deliberação judicial, o investigado deve ser deslocado, por exemplo, para serviços internos que não incluam contato com o público.

O último relatório da instituição (2004/05) informa que os eventos de morte sob custódia policial ou em decorrência de ação policial foram reduzidos em 9% no último ano. Em números absolutos, isto significa que as vítimas da polícia passaram de 714 para 652. Por outro lado, houve um aumento de 18% das denúncias de ofensas criminais por policiais. O incremento deste tipo de queixa pode estar associado, entretanto, não só ao aumento efetivo das ocorrências, mas também à maior confiança da população na instituição. Neste sentido, pode-se dizer que o ICD é vítima de seu próprio sucesso. A facilidade de acesso ao departamento de queixas combinada à ampla visibilidade da instituição na mídia significa uma agenda cada vez mais atribulada de casos para monitoração e investigação.

[25] Este número não considera a resolução de casos reportados em anos anteriores.
[26] Este número não considera a resolução de casos reportados em anos anteriores.

Segundo os críticos da instituição, sua fragilidade reside sobretudo nos casos de monitoramento, em que supõe-se acatamento da polícia a suas sugestões disciplinares. Não há, entretanto, nenhum mecanismo legal que garanta este alinhamento da policia com o repertório de recomendações do ICD. Para os críticos, os poderes de monitoramento e recomendação esbarram, no final do processo, no corporativismo policial. Não tendo o ICD instrumentos para obrigar o cumprimento de seus conselhos, seu esforço de monitoração em muitos casos se faz estéril.

Por outro lado, os mecanismos independentes de controle contribuem para produzir, a partir de fora, maior legitimidade para a polícia. A investigação de crimes policiais por não-policiais contribui para superar a sensação de onipotência policial.

Scorpions

O *Scorpions*, criado em período um pouco mais adiantado da transição política, refere-se indiretamente ao controle da polícia. Indiretamente porque não tem a polícia como objeto primeiro de investigação, mas sim o crime organizado em suas diversas manifestações. E a polícia está implicada em seu mandato apenas na medida de seu envolvimento com práticas ilícitas sistemáticas e articuladas.

A criação do *Scorpions* foi anunciada em setembro de 1999 e a organização se tornou formalmente reconhecida como *Directorate of Special Operations*, DSO, em janeiro de 2001, quando foi promulgada sua legislação de fundação[27]. É o braço investigativo do *South African National Prosecuting Authority*, submetida à autoridade do *National Director of Public Prosecutions*. Segundo Jean Redpath, pesquisador do Institute for Security Studies, o *Scorpions* é positivamente visto pela população como combatente do crime.

Em 1999, uma investigação do *Scorpions* sobre o tráfico de armas revelou envolvimentos ilícitos do então vice-presidente sul-africano, o que contribuiu para consolidar a imagem da instituição como independente do governo. Uma

[27] SA Crime Quaterly. Institute for Security Studies. N. 8 junho 2004.

série de investigações bem-sucedidas foram também divulgadas e projetaram positivamente o trabalho da organização.

Ao sucesso do *Scorpions* diante do grande público, alguns críticos opuseram acusações quanto à confiabilidade da instituição na seleção de casos para investigação. O DSO foi acusado de investigar e processar apenas casos que contam com a certeza prévia de conclusão eminente e que já foram exaustivamente investigados pela polícia. O conceito de crime organizado é suficientemente amplo para produzir uma confusão de competências com a designação investigativa da polícia.

Ao estudar a fundo o mandato e o tipo de trabalho efetivo do *Scorpions*, Redpath recomenda maior transparência na escolha dos casos para investigação. Além disso, sugere que os profissionais da organização estejam sujeitos a controle do ICD.

Apontamentos finais sobre o caso sul-africano

O objetivo de alterar o mau uso da força pelos policiais sul-africanos inspirou um conjunto de medidas do governo que incluíram notável criatividade institucional. A criação das *Safety and Security Secretariats*, dos fóruns locais e regionais para reunir polícia e comunidade, do *Scorpions* e, sobretudo, do *Independent Complaint Directorate* compuseram um amplo e variado repertório para lidar com o problema da violência policial, de formas mais ou menos diretas.

Conforme demonstrado ao longo do relatório, o ICD foi um dos principais recursos do governo sul-africano pós-apartheid para produzir confiança da população na polícia. Até março de 2000, o ICD foi capaz de finalizar 56% dos casos (isto é, 5.153 de um universo de 9.253) a ele reportados desde sua criação em abril 1997, sem considerar as queixas de menor gravidade[28]. Nos últimos cinco anos, a capacidade da instituição processar e finalizar investigações foi consideravelmente incrementada, mas ainda padece da enorme disparidade entre estrutura disponível e demanda crescente.

[28] Página 1. *The Use of Force by Members of the South African Police Service*. Editado pelo *Institute for Human Rights & Criminal Justice Studies*. Setembro de 2001.

Claramente, portanto, o ICD não tem sido capaz de dar conta do amplo repertório de insatisfações que decorre do uso ainda bastante inadequado da força pela polícia sul-africana. A erradicação do comportamento policial violento deve se pautar também numa transformação sistemática da polícia, com base, dentre outros, nas informações produzidas pelo ICD. Desde que o requisito da independência entre ICD e polícia seja resguardado, uma atuação mais integrada das duas instituições pode ter um significativo efeito de prevenção. A base de dados do ICD é valiosa para uma avaliação mais geral sobre o trabalho policial e para uma intervenção direcionada, focada nos pontos identificados como problemáticos na instituição. A combinação de medidas de *correção* mais abrangentes voltadas para políticas de policiamento - e outras pontuais - voltadas para sujeitos individuais desviantes - pode significar a antecipação a problemas em potencial. Desta forma, o ICD deixaria de caracterizar-se como um interventor *a posteriori* por excelência e poderia acumular a designação de um formulador de políticas de prevenção - função que ocupa apenas residualmente e sem sistematicidade.

Após quase dez anos de transição política e investimento institucional no tema do controle de polícia, algumas discrepâncias entre as intenções originárias e os desdobramentos efetivos associados a esta matéria podem ser observadas. O significado original dos espaços de controle civil foi alterado e passou a designar o controle do executivo sobre a prestação de serviços de suas instituições. Se em 1995 o controle civil deveria tornar o serviço da polícia responsivo e aceito pelas comunidades, em 2004 estava mais voltado para a *accountability* da *South African Police Service* diante do executivo. Esta migração é fundamental para compreender a trajetória do tema do controle na África do Sul.

6. Controle externo da polícia na Irlanda do Norte

Descrição sucinta das entrevistas e atividades de pesquisa realizadas em Belfast

Entrevista com Nuala O´Loan, Ouvidora

Entrevista com Samuel Pollock, Chefe Executivo

Entrevista com David Wood, Diretor Executivo das Investigações

Entrevista com Tim Gracey, diretor do Departamento de Informação e Mídia

Entrevista com Justin Felice, diretor do Departamento de Investigações

Entrevista com Olwen Laird, diretora do Departamento de Serviços Corporativos

Entrevista com Greg Mullan, diretor do Departamento de Políticas e Práticas

Entrevista com diversos atendentes do setor de queixas, subordinado ao Departamento de Investigações.

Entrevista com diretora do setor de Resolução Informal, subordinado ao Departamento de Investigações.

Entrevista com diretor do projeto de mediação, em fase de implementação e subordinado ao Departamento de Investigações.

Entrevista com diretor do Setor de Investigações Retrospectivas, subordinado ao Departamento de Investigações.

Introdução ao Caso Irlandês

A violência é marco incontornável da conturbada história política e social da Irlanda. A arqueologia do conflito na região revela a consolidação de antagonismos inconciliáveis, que assumiram contornos religiosos, políticos e sociais.

A disputa do território irlandês por católicos e protestantes tem história longa, permeada pelo ódio recíproco. A consolidação das diferenças aconteceu ao longo de séculos. Aos olhos irlandeses, os ingleses significavam ameaça à sua soberania e seus costumes. Aos olhos ingleses, os irlandeses

representavam o atraso e a ocupação de terras que lhe eram caras. A dissidência resultou na divisão do pais em 1921, separando as 26 províncias do sul das seis do norte. A anexação da porção norte do pais ao governo inglês não findou o sonho irlandês da Irlanda unida.

As campanhas do Irish Republican Army, IRA, pela unificação nacional atravessaram o século, alternando épocas de recuo com tempos de maior recrudescimento no uso da força. A organização armada da militância católica era apenas uma das forças em disputa. Às forças do Estado inglês somavam-se informalmente os grupos armados protestantes partidários do arranjo político que garantia a supremacia inglesa.

Naquele ambiente rotineiramente abalado pela violência do Estado e dos chamados grupos pára-militares, floresceu, a partir de meados nos anos sessenta, um movimento pacífico de reivindicação dos direitos civis, de nítida inspiração americana. A incapacidade do governo em lidar com esta nova modalidade de resistência católica e o respectivo fracasso em corresponder minimamente à agenda de reivindicações acabou por estimular a rearticulação do movimento católico republicano em suas bases armadas. O alvo do IRA passou a ser o exército inglês nas províncias do norte, conforme denominação católica, ou na Irlanda do Norte, segundo designação dos protestantes.

A instabilidade da cena social produziu variações dos arranjos da rede de poderes local, que incluiu alguns acordos com a minoria católica e curtos períodos de gestão compartilhada entre católicos e protestantes. Os principais atores políticos de atuação local, inseridos ou não na política formal, eram, e em grande medida ainda são, os unionistas - divididos no *Ulster Unionist Party* e no *Democratic Unionist Party* - os nacionalistas - divididos entre os partidários do *Social Democratic and Labour Party* e o *Sinn Féin*, que apóia o uso da força na causa da independência irlandesa e não condena as ações do IRA, o que lhe custou a exclusão das conversas oficiais - as organizações paramilitares católicas e protestantes - pautadas no princípio da força como instrumento de autonomia política - o governo inglês e o governo irlandês.

Esta trajetória social tortuosa esteve, enfim, notavelmente marcada pelo uso da força, seja pelo próprio Estado inglês, seja pelos grupos paramilitares, adeptos da causa republicana ou unionista. Embora a população na Irlanda seja de maioria católica, a maior concentração de protestantes na porção norte do país fez dos católicos uma minoria local.

A violência policial na Irlanda do Norte, protagonizada pela maioria de policiais protestantes, esteve seletivamente voltada para a minoria católica da população. Este segmento mais vulnerável aos desmandos do poder estatal acumulou, ao longo dos anos de conflito, uma sensação de injustiça associada à polícia. Se o amplo repertório de rancores que ainda rivalizam os principais grupos da sociedade local de certo não se esgotam nos temores católicos diante da polícia protestante, estão em boa medida concentrados nessa tensão ainda presente na relação com as forças de Estado.

A memória da opressão não é facilmente suprimível, sobretudo quando se refere a um acúmulo social de centenas de anos. O processo de pacificação de um ambiente com marcas tão profundas de conflito, embora tenha marcos claros na história, é lento, gradual e permeado pela desconfiança. Além da disposição compartilhada para a conciliação, a transição deve envolver soluções institucionais capazes de lidar com as distintas expectativas e repertórios emocionais dos diferentes grupos sociais.

A criação do *Police Ombudsman for Northern Ireland* buscou justamente cumprir este desafio de produzir a confiança na polícia. Os princípios de autonomia e imparcialidade foram a principal imagem associada à nova instituição, com o objetivo de aplacar o sentimento de injustiça do segmento católico e abolir a idéia de parcialidade associada ao Estado.

Antecedentes do Ombudsman

A criação do *Police Ombudsman for Northern Ireland*, em novembro de 1999, resultou do amadurecimento de outros experimentos de controle externo da polícia ensaiados desde fins dos anos 70 na Irlanda do Norte. Em 1977, o *Police Northern Ireland Order* criou o *Police Complaints Board*, pautado nos moldes das organizações de *oversight* já vigentes na Inglaterra e em Wales. O

objetivo daquela nova instituição era revisar as investigações policiais e avaliar a imparcialidade de seus resultados. Seu tipo de intervenção era, portanto, essencialmente *a posteriori*. Nos casos em que um oficial ou um grupo deles fosse considerado responsável por alguma falha apontada pelo reclamante e não apurada pelas investigações policiais, o *Police Complaints Board* tinha poderes de encaminhar recomendações disciplinares ao chefe de polícia. O mandato daquela organização não previa, entretanto, interlocução com o sistema judicial.

Pouco depois da criação daquela instituição, a desconfiança com relação aos métodos policiais já exigia mecanismos de controle menos vinculados à própria estrutura investigativa da polícia. Em 1987, com a edição de um novo *Police Act*, o principio da independência assumiu forma mais aperfeiçoada. A partir de então, o *Independent Comission for Police Complaints*, sucessor do *Police Complaints Board*, adequava-se mais às necessidades específicas da Irlanda do Norte, distanciando-se das organizações de controle da polícia operantes na Inglaterra e em Wales. O tema do conflito estava inscrito de modo invulgar no cotidiano daquela região, moldando o contorno de suas instituições.

O *Independent Comission for Police Complaints, ICPC*, recebeu da Secretaria de Estado da Irlanda do Norte e da autoridade policial local a designação de supervisionar e orientar a investigação policial dos casos mais graves de alegada má conduta policial, resultantes ou não do registro de queixas. A principal inovação desta instituição com relação ao modelo anterior esteve na determinação de monitoramento simultâneo do processo investigativo. Deslocava-se o momento de intervenção da comissão de *depois* para *durante* as investigações, o que significou uma inscrição profissional mais ativa e menos subordinada à exclusividade policial na tarefa de averiguar alegações contra a polícia. A possibilidade de direcionamento das investigações policiais significou um salto qualitativo com relação à situação anterior em que o controle incidia sobre investigações concluídas.

Quanto às reclamações menos graves submetidas às resoluções informais da polícia[29], o *ICPC* mantinha sua posição de interventor *a posteriori*, devendo revisá-las a cada quatro meses. A disparidade entre o volume de queixas e os quadros do *ICPC* significava, enfim, inserções diferenciadas da organização de acordo com a gravidade dos registros. Se todas as queixas estariam sujeitas a algum tipo de supervisão do *ICPC*, as mais graves mobilizariam a designação pró-ativa da instituição, que consome mais tempo e controla mais estreitamente os poderes de investigação da polícia.

A tarefa de controle da polícia na Irlanda do Norte caminhava, enfim, no sentido de maior independência da própria corporação investigada. Além da possibilidade de direcionar as investigações, o *ICPC* superava os marcos estritamente disciplinares, podendo encaminhar os resultados de suas investigações ao *Director of Public Prosecutions*, instituição similar ao Ministério Público brasileiro. Esse novo canal de interlocução da instituição de controle externo de polícia já sugere sua importância crescente na configuração dos poderes públicos na Irlanda do Norte.

Embora os marcos legais da organização tivessem sido consideravelmente alargados com relação ao *Police Complaints Boards*, a falta de confiança da população na polícia, sobretudo do segmento católico da população, permanecia como enorme desafio. Apesar dos avanços do ICPC no sentido de autonomização com relação à polícia, suas investigações ainda estavam fortemente atreladas à própria estrutura policial, o que não favorecia a idéia de distinção entre polícia e *ICPC*.

Police Ombudsman for Northern Ireland

Deste breve retrospecto da trajetória do controle de polícia na Irlanda do Norte conclui-se a necessidade incontornável de independência com relação à estrutura policial investigativa. Dentre outros motivos, a falta de legitimidade da polícia aos olhos de boa parte da população residia no fato de os policiais

[29] Até a criação do Police Ombudsman for Northern Ireland, a polícia na Irlanda do Norte estava autorizada a conduzir resoluções informais de queixas menos graves contra policiais. Estas resoluções, tal qual acontece hoje com supervisão do Ombudsman, envolviam um encontro entre o reclamante e uma autoridade policial de patente superior a do policial sobre o qual recai a alegação de agressão. Este encontro pode envolver esclarecimentos, pedidos de desculpas em nome do agressor ou da instituição.

investigarem a si próprios naquele contexto de violência e forte ressentimento social. O lugar social ocupado pelos policiais - que, afinal, eram parte da sociedade - era facilmente identificado pela minoria católica: integravam a comunidade protestante majoritária. O princípio de imparcialidade, que deve acompanhar o Estado e seus membros executivos, estava claramente ausente daquela cena social povoada pelo sectarismo.

Neste contexto, a instituição policial, que carregava a marca de um dos grupos sociais em disputa, padecia de uma ausência fundamental: a confiança da população. O reconhecimento social positivo de uma estrutura de controle da polícia estava, portanto, fundamentalmente atrelada à capacidade deste órgão de desassociar sua imagem da polícia.

Este foi o principal desafio do atual *Police Ombudsman for Northern Ireland*, criado em novembro de 1999 como mais um experimento institucional inscrito na direção da independência investigativa. A convicção compartilhada de seus formuladores é de que a consolidação da imagem de um *Ombudsman* independente poderá produzir padrões de confiança com relação à polícia. O sucesso de uma instituição está, portanto, estreitamento atrelado ao da outra. A busca pela independência entre as instituições não anula, portanto, o princípio de uma relação simbiótica entre ambas. Muito pelo contrário, a condição para esta simbiose está justamente condicionada pela possibilidade das duas estruturas serem socialmente reconhecidas como independentes.

Nas palavras do diretor de *Policy and Practise* do *Ombudsman*, Greg Mullen, a finalidade do Ombudsman é melhorar a polícia, atentando para a qualidade dos procedimentos e interações daquela instituição com o público. Curiosamente, a ausência de vínculos entre ambos - com exceção incontornável dos vínculos de ordem prática, como o fornecimento de documentos e a interação pontual em casos de resolução informal - é o que determina o sucesso conjunto das organizações.

Com relação à extinta estrutura do *ICPC*, o Ombudsman consolidou avanços fundamentais no tratamento formal das alegações contra policiais. Diante do universo variado de demandas da população, a designação de definir quais são as queixas meritórias de investigação ou resolução informal migrou para a

nova instituição de controle independente. Isso significa que todas as reclamações, independente do nível de gravidade associado a elas, são em obrigatoriamente comunicadas ao *Ombudsman*. Se o reclamante encaminha sua queixa a algum distrito policial, este deve reportá-la imediatamente ao Ombudsman. A nova instituição assumiu, portanto, a designação de avaliar qual procedimento deve corresponder a cada queixa.

Segundo fui informada, cerca de 40% dos casos são reencaminhados para a polícia e submetidos, com consentimento do reclamante, ao antigo processo de resolução informal, que será tratado com mais detalhe adiante. No que concerne, portanto, as queixas que acusam baixo potencial ofensivo, a diferença entre este novo momento e o momento anterior se funda em três principais aspectos:

1. o Ombudsman, e não mais a polícia, decide sobre o tipo de tratamento que será conferido à queixa. Ou seja, se será submetido à resolução informal com monitoração dos profissionais do Ombudsman ou encaminhado para a seção de investigação independente da instituição;

2. embora as resoluções informais continuem sendo conduzidas pela polícia, passaram a ser monitoradas pelo Ombudsman. O desfecho de cada caso só acontece com o aval do reclamante e do próprio Ombudsman, para quem cada passo da negociação é reportado;

3. no caso da resolução informal não produzir consenso entre reclamante e reclamado, o caso retorna para o Ombudsman e é sujeito à investigação deste órgão, e não mais da polícia.

Neste novo arranjo institucional, outras atribuições de poder incrementaram o papel da instituição. O chamado poder de iniciativa de investigação em situações consideradas desfavoráveis ao interesse público também foi incorporado ao repertório de ações possíveis do *Ombudsman*. Isto significa que nenhuma queixa precisa ser formalmente registrada para que a organização se lance na investigação de um caso que considera importante. A própria ouvidora, Nuala O´Loan, me relatou um processo de investigação iniciado por ela após assistir numa reportagem de jornal televisivo um carro da polícia lançando-se imprudente e desnecessariamente na direção de um grupo de

manifestantes. Nenhuma queixa foi registrada, mas o fato foi apurado pelos investigadores.

Finalmente, o maior avanço do *Ombudsman* com relação às estruturas de controle que antecederam o ano 2000 é sua designação de investigar autonomamente todas as queixas que envolvem alegações criminais. Isto significa que nos episódios de maior gravidade a polícia é inteiramente afastada das investigações, restando-lhe apenas a tarefa operacional de fornecer documentos e informações relevantes que estejam em seu poder. O deslocamento mais substancial deste novo repertório de ação do Ombudsman em relação aos casos graves foi, portanto, da monitoração à investigação. Mais uma vez, a Irlanda do Norte se distanciou da Inglaterra no tratamento dos crimes policiais. A investigação inteiramente autônoma de crimes policiais não compõe o quadro de ações da *Independent Complaints Comission*, recentemente criada em Londres[30].

A diversidade das reclamações, variando de alegações de incivilidade a homicídio policial, exige flexibilidade da nova estrutura norte-irlandesa. A conjugação dos métodos de resolução informal, monitorados passo a passo pelo Ombudsman, com processos de investigação independente buscam dar conta das demandas variadas dirigidas à nova estrutura.

Além da tarefa de conduzir desfechos satisfatórios a cada um dos casos reportados, a nova instituição também tem atribuições de antecipação ao crime e às causas mais gerais de insatisfação da população com a polícia. A avaliação atenta dos registros de queixas permite a observação de padrões de descontentamento, que podem inspirar recomendações mais gerais sobre conduta policial e, assim, evitar episódios futuros de insatisfação. Esse recurso é ainda associado a pesquisas quantitativas e qualitativas destinadas a investigar a opinião da população com relação à polícia e ao próprio *Ombudsman*. Embora não obedeçam a um modelo ou periodicidade fixos,

[30] A investigação do assassinato do brasileiro Jean Charles de Menezes pela polícia inglesa foi-me diversas vezes citado como exemplo do que não aconteceria na Irlanda do Norte. Na Inglaterra, a polícia investiga casos dessa gravidade com supervisão e orientação da comissão independente, nos moldes do que fazia o extinto *ICPC*. Desta filiação pouco clara do processo investigativo derivaram versões diversas e conflitantes do crime. Estratégias evidentes de auto-proteção corporativa produziram relatos de uma atitude policial justificada, em seguida desmentidas pela versão da Independent Police Comission. Esse desencontro de informações significou efeitos negativos tanto para a polícia como para a comissão.

essas pesquisas são importante elemento de complementação das recomendações de ordem geral do *Ombudsman*. O novo formato do controle de polícia não se circunscreve, portanto, ao padrão reativo, mas se lança também ao desafio de antecipar-se aos episódios de insatisfação com a polícia e/ou queixa criminal contra oficiais.

A estrutura organizativa do Ombudsman abriga quatro departamentos. A saber: 1. o departamento de Informação e Midia, que media a relação da instituição com o público e com a polícia; 2. o departamento de Investigações, que abriga equipes de registro das queixas, investigação e resolução informal; 3. o departamento de Serviços Corporativos, que inclui finanças, recursos humanos e tecnologia; e 4 o departamento de Políticas e Práticas, que acumula as funções de pesquisa, produção de estatísticas e controle de qualidade.

Os quatro departamentos estão submetidos a três autoridades: o chefe executivo, o diretor executivo de investigações e, acima de todos, a ouvidora de polícia, Nuala O'Loan, cujo mandato tem a duração de sete anos.

Dos quatro departamentos, os que têm interesse mais direto para este relatório são dois: o de investigações e o de políticas e práticas. Os outros dois, o de Serviços Corporativos e o de Informação e Mídia, têm interesse marginal, uma vez que não lidam diretamente com o problema do controle de polícia, mas, respectivamente, com questões de burocracia interna da instituição e de relacionamento com o público e divulgação da instituição. São, de certo, centrais para a sobrevivência da instituição, mas indiretamente ligados ao tema que motiva esse relatório.

A estrutura deste segmento do relatório acompanhará, portanto, a divisão dos departamentos, que juntos esgotam o universo de atribuições e atividades do Ombudsman.

1. Departamento de Investigações

O departamento de investigações é o maior de todos, pois é o que está mais diretamente ligado à atividade fim da instituição. Ele abriga três divisões internas mais significativas: o setor de queixas, resoluções informais e investigações. O primeiro contato de todo reclamante é com o setor de queixas, que pode ser acessado pelo público através de telefone, e-mail, fax, correio convencional ou visita pessoal à instituição. O princípio de relacionamento com o cidadão, segundo me descreveu uma funcionária deste setor, é o de "portas abertas". A facilitação do acesso busca estimular a contratação dos serviços do Ombudsman.

Do universo de queixas, que totaliza uma média de 3.000 por ano, cerca de 30% não chegam a mobilizar os investigadores, alcançando algum desfecho nesse setor de queixas e resoluções informais. Boa parte das queixas simplesmente não são consideradas adequadas ao mandato da instituição e descartadas de sua agenda de intervenções. Um dos princípios de seu estatuto de fundação é o de que a insatisfação com a polícia não lhe pode ser apontada genericamente, como desgosto com algum tipo de estratégia operacional da corporação. A insatisfação de um cidadão com a decisão da polícia de bloquear o trânsito de uma rua para viabilizar uma determinada ação policial não é, por exemplo, tema passível de investigação pelo Ombudsman.

A queixa encaminhada deve apontar um policial ou um grupo de policiais em específico. Se a identificação do(s) suposto(s) policial(is) desviante(s) por algum motivo não tenha sido possível no momento da infração alegada, o Ombudsman se dedicará a localizá-los com recursos a documentos e registros policiais e com maior detalhamento possível do reclamante. O fundamental para o registro do caso é que membros individuais sejam apontados.

Embora questões mais gerais de procedimento policial - como o tipo de abordagem nas buscas em domicílio e os padrões de uso de spray, para citar dois temas que estão sendo tratados atualmente pelo Ombudsman - também estejam no universo de ação da instituição, resultam de observações do agregado de queixas, e não de queixas individuais. Com o controle estatístico minucioso de cada caso, alguns padrões de desvio ou alegado desvio policial

são identificados e tratados pela ouvidora. Este tema será tratado mais adiante no tópico sobre a sessão de pesquisas associada ao Departamento de Políticas e Práticas.

O outro motivo de não investigação das queixas que chegam ao Ombudsman é o seu encaminhamento para a chamada resolução informal, já referida há pouco e descrita abaixo com maior detalhe.

Resoluções informais

O método da *resolução informal* busca oferecer respostas simples e rápidas às reclamações consideradas menos graves. Ele corresponde ao tratamento de cerca de 30% das queixas encaminhadas ao *Ombudsman* e não prevê quaisquer punições disciplinares ou notificações ao *Director of Public Prosecution*. O desfecho favorável de um caso significa simplesmente que o reclamante decidiu encerrar a contenda após ouvir explicações do policial e eventuais pedidos de desculpas. Os casos submetidos a este tipo de resolução devem resultar em conciliação direta entre polícia e reclamante com monitoração do Ombudsman. Nenhum outro ator é incluído neste processo.

A decisão de encaminhar uma queixa para a *resolução informal* depende de: 1. os profissionais do Ombudsman identificarem na reclamação um caso de falta disciplinar e não vislumbrarem qualquer tipo de implicação criminal; 2. o reclamante concordar com o procedimento sugerido pelo Ombudsman.

Apesar deste tipo de solução ser denominado informal, não está isento de formalidades. Ao aceite do reclamante com o método da *resolução informal* seguem-se etapas bem definidas de tratamento do caso registrado. Em primeiro lugar, o Ombudsman encaminha ao chefe de polícia uma notificação da queixa e uma solicitação de audiência do reclamante com algum oficial de polícia. O oficial designado à conciliação deverá ser de patente igual ou superior ao alegado agressor.

A partir de então, a polícia deve manter um canal permanente de comunicação com o Ombudsman, informando-lhe o responsável pelo encaminhamento de cada queixa e o relato de cada audiência. O primeiro

encontro entre o reclamante e o policial designado a lidar com a queixa pode resultar em três desfechos:

1. o reclamante sente-se contemplado com as explicações e possíveis pedidos de desculpas do oficial e decide dar o caso por encerrado. Para selar o fim da contenda, o reclamante assina um termo de concordância que o impede de futuramente queixar-se do mesmo caso.

2. O reclamante não se sente contemplado com as explicações e eventuais pedidos de desculpa do oficial. O oficial compromete-se a reunir mais informações acerca do episódio relatado e marca nova audiência. Neste segundo encontro, novamente será tentada a conciliação, o que muitas vezes inclui também a presença do policial acusado. Este tipo de desdobramento pode rapidamente conduzir a um desfecho favorável quando o policial admite sua falha e desculpa-se pelo ocorrido. Por outro lado, a recusa do policial em reconhecer o equívoco alegado e a argumentação usual de que estava apenas cumprindo seu dever profissional normalmente sela a impossibilidade de resolução informal do caso. Nestes casos, o desfecho é o mesmo do que vem narrado a seguir.

3. O reclamante se recusa a assinar o termo de concordância e o oficial considera que já esgotou seus recursos de conciliação. Estes casos retornam ao Ombudsman e, se ainda for de interesse do reclamante, podem ser encaminhados para a investigação. Segundo relato dos atendentes, a maioria dos queixosos simplesmente desiste diante desta nova etapa e não torna a requisitar resolução do caso.

O relatório anual da instituição de 2004 e 2005 informa que 74% dos casos encaminhados para a resolução informal tiveram sucesso, 25% não tiveram sucesso e 1% desistiram. O alto índice de satisfação com este método informa sobre o tipo de expectativa dos reclamantes ao registrarem uma queixa contra a polícia. Dificilmente esperam punições severas contra os alegados agressores. Basta-lhes o reconhecimento do suposto erro e a retratação. Nos casos das acusações de menor gravidade, este tipo de conciliação é reconhecido pelos profissionais do Ombudsman como o mais eficiente, do ponto de vista do tempo e da qualidade da resolução.

Justin Felice, diretor do Departamento de Investigações, falou comigo sobre sua satisfação com os resultados das *resoluções informais*. Segundo ele, o retorno rápido e sem complicações para o reclamante contribui para a produção de uma imagem positiva do Ombudsman e da polícia. Por outro lado, Felice é crítico da nomeação deste método. Alega que o conceito *informal*, além de não ser verdadeiro - posto que estas resoluções são fruto de etapas formais e inextinguíveis, isto é, necessariamente presentes - pode ter o efeito de diminuir a importância do tipo de queixa a que se refere. Felice enfatiza a importância destas queixas e considera grave, por exemplo, que um policial não seja gentil com uma senhora idosa ou não dê a atenção devida a uma família que perdeu um de seus membros num incêndio. Para as pessoas que registram falhas deste tipo, a idéia de terem suas queixas resolvidas informalmente tende a soar desmerecedora de seu desagrado e/ ou sofrimento causado pela polícia. Por este motivo, Felice vem agora estudando denominação mais conveniente para o mesmo método.

Resolução mediada

O objetivo de completa autonomia com relação à polícia aponta para um cenário ideal em que todas as queixas seriam inteiramente administradas pelo Ombudsman, seja lá qual for o nível de gravidade associado. Para caminhar nesta direção, o Ombudsman concebeu o recurso da mediação, que transfere para a instituição a condução dos processos de resolução informal. Isso significa que a polícia seria inteiramente afastada da investigação de todas as alegações contra policiais. Essa migração de competências demanda considerável incremento de estrutura do Ombudsman e está ainda em fase de elaboração. Segundo a funcionária responsável pela implementação experimental do projeto, a fase inicial prevê a seleção de apenas alguns casos piloto para mediação. À medida que a instituição acumular *know how* e recursos, pode ir atribuir-se mais responsabilidades até atingir o nível em que possa prescindir da estrutura policial para resolver os casos de menor gravidade.

Em muitos casos, entretanto, a completa ausência da figura do policial pode se apresentar ineficaz na resolução de conflitos de menor potencial ofensivo.

O profissional do Ombudsman não poderá, por exemplo, desculpar-se em nome da instituição policial, o que corresponde a boa parte das expectativas dos litigantes.

Investigações Regulares

Todos os casos que envolvem qualquer tipo de acusação criminal são encaminhados para investigação quando reportados até um ano após o evento alegado[31]. A seleção de casos para investigação é executada pelo setor de queixas. Ali é feita uma espécie de triagem que identifica as queixas descartadas pelo Ombudsman (posto que não condizentes com o seu mandato), os casos para resolução informal e aqueles que têm implicação criminal. Este trabalho de depuração envolve refinamento dos registros. Se um policial, por exemplo, é acusado de dirigir-se grosseiramente a uma pessoa, é preciso inquirir se tal grosseria envolve alguma menção à religião, gênero ou raça do reclamante. Caso positivo, o caso deverá ser reportado à investigação. Caso a agressão verbal não qualifique pejorativamente a pessoa segundo seu tipo de inserção social, será encaminhado à resolução informal.

Uma investigação é iniciada, portanto, quando:

- a gravidade do caso não é considerada compatível com a *resolução informal* (seja pelo próprio Ombudsman, seja pelo reclamante);

- a *resolução informal* não for bem sucedida ou não for aceita pelo reclamante;

- o Secretário de Estado ou o Chefe de Polícia solicitar;

- a ouvidora julgar necessário e;

- a conduta de um policial resultar em algum caso de óbito.

O processo investigativo inclui basicamente dois recursos. O primeiro deles é a entrevista com o reclamante, com a(s) testemunha(s), se existirem, e com o(s) policial(is) acusado(s). Nenhum deles pode recusar-se ao depoimento. A

[31] Existem exceções a esta regra. Alguns crimes muito antigos podem também ser objeto de investigação quando aceitos pela ouvidora. Esses casos de investigação retrospectiva serão descritos logo adiante.

investigação do Ombudsman tem o mesmo *status* e poderes da investigação policial.

O segundo instrumento de investigação é de natureza material: inclui toda sorte de documentos e evidências disponíveis. Este é o ponto incontornável de aproximação entre o Ombudsman e a polícia. Segundo David Wood, trata-se de um laço funcional e inextinguível.

A cooperação compulsória da polícia com o Ombudsman não me foi relatada, entretanto, como problemática. A consolidação da imagem da instituição como imparcial significou níveis de aceitação crescente entre os policiais.

Apesar de a polícia ser importante fornecedora de informações para o Ombudsman, não é a única. Na Irlanda do Norte, a perícia é um organismo inteiramente independente (em termos de orçamento e definição de quadros profissionais) que presta serviço para a polícia e, mais recentemente, para o Ombudsman. Sendo assim, o Ombudsman é apenas mais um *cliente* do sistema de perícia.

Este dado da autonomia pericial, por si só, teria impacto revolucionário no sistema de apurações criminais brasileiro, em que os laudos da pericia estão diretamente localizados na zona de influência policial e subordinados a seus interesses.

Investigações Retrospectivas

Do chamado *troubled past* irlandês muitas ainda são as mortes não explicadas. Dos incontáveis crimes cometidos pela polícia e pelo exército, vários não foram apurados com o rigor esperado pelas famílias. Muitas investigações foram arquivadas sem a devida acusação criminal do(s) culpado(s).

Com a criação do *Ombudsman*, foi aberta a possibilidade de rever as investigações policiais alegadamente negligentes. Não se trata, portanto, de reinvestigar os casos, mas de investigar as investigações policiais conclusas e avaliar suas possíveis falhas e omissões. A condição para o registro deste tipo de demanda é uma argumentação consistente dos motivos pelos quais o reclamante considera a investigação policial insuficiente ou então a indicação de alguma nova prova material ou testemunhal do caso.

Atualmente, o Ombudsman investiga a investigação de cerca de 40 crimes cometidos por policiais há vinte ou trinta anos. Não é surpresa o fato de que cerca de 80% dos registros deste tipo são de famílias católicas, especialmente vulneráveis ao sentimento de injustiça policial.[32]

Tendo em vista a demanda crescente deste tipo de investigação, desde janeiro de 2005, uma equipe de investigadores foi especialmente designada para esta modalidade de solicitação. Segundo o diretor deste setor recém-criado, uma série de dificuldades específicas correspondem a este tipo de investigação. Em primeiro lugar, são todos casos que envolvem um tempo enorme de apuração e também grande incerteza quanto às possibilidades efetivas de resolução. A escassez e/ou desorganização de documentos da época combinada ao fato de suspeitos e testemunhas já terem morrido, estarem muito idosos ou não se disporem a colaborar com a investigação tornam a investigação muito árdua e dificilmente passível de resolução. Além disso, ao investigador retrospectivo cabe também um olhar relativo ao tempo ao qual se reporta. O desafio de pensar em todas as limitações policiais de métodos e estruturas da época deve ser preocupação permanente de seu trabalho. Por todos esses motivos, o setor de investigação retrospectiva é bastante diferenciado do tipo de trabalho mais corrente no Ombudsman. Seus métodos e tempos são essencialmente distintos dos demais setores da organização.

A despeito do altíssimo custo material destas investigações[33], a ouvidora optou por não descartá-las. Embora o Ombudsman não tenha nenhuma obrigação formal em responder a este tipo de demanda, as chamadas investigações retrospectivas foram consideradas muito importantes para o objetivo de produzir confiança da população na polícia, sobretudo do segmento católico.

---

[32] É importante notar que a implementação do Ombudsman simultaneamente a alterações substanciais na polícia do país provocaram reações do segmento protestante da população. Muitos protestantes passaram a ver a polícia como agressora, conforme ilustra fotografia no anexo deste relatório.

[33] O setor de *Retrospective Investigations* conta com seis investigadores permanentes em tempo integral. Neste setor, a relação entre investigadores/ número de queixas é consideravelmente mais baixa do que na seção regular de investigações.

2. Departamento de Politicas e Práticas

Este departamento subsiste do provimento de informações do Departamento de Investigações. Sua equipe está inteiramente voltada para *digerir* os dados que resultam dos registros de queixa, dos procedimentos de resolução informal e das investigações independentes. Seu objetivo, enfim, é produzir conhecimento sobre os métodos da própria instituição e da polícia. Relatórios mensais, trimestrais e anuais, com níveis graduados de detalhamento, são submetidos a todos os profissionais do Ombudsman e ao público em geral.

A análise minuciosa de todo tipo de interlocução da instituição com o público permite identificar padrões de desvio policial e também distorções eventuais no desempenho do próprio Ombudsman. Destas constatações gerais seguem pesquisas de opinião para melhor apurar o problema identificado. Com relação à polícia, neste último ano foi identificado, por exemplo, um número elevado de queixas relativas ao uso de *spray* por policiais e aos procedimentos usuais nas revistas de domicílio. Com base nisto, duas amplas pesquisas estão sendo conduzidas em todo o país para mensurar o tipo de impacto que estas ações da polícia têm no conjunto da população, e não apenas no grupo de cidadãos que se reportaram ao Ombudsman.

Quanto ao próprio Ombudsman, identificou-se um número elevado de reclamantes que desistem de contribuir na apuração das queixas. O setor de pesquisa, dentre outras atividades, tem-se dedicado a uma pesquisa minuciosa com pessoas que desistiram dos casos reportados. O principal objetivo é entender a motivação que conduziu à desistência.

Desta forma, o Ombudsman procura apurar seus procedimentos e os da polícia. Além do benefício do auto-conhecimento para melhor uso dos próprios recursos materiais e humanos, esta preocupação com a pesquisa é fundamental para localizar a organização num campo também preventivo. A tarefa de reagir a queixas de crimes já conflagrados aponta rotinas de uso da força policial que são preciosas para o desenho de uma agenda de prevenção. A previsibilidade de muitas das incursões criminais indica possibilidades de antecipação da polícia a situações de crime potencial. E o Ombudsman é figura central na articulação destas políticas preventivas mais gerais.

3. Departamento de Informação e Mídia

Este departamento é o que divulga o Ombudsman para a polícia e para a população em geral. Ali são geradas as imagens da organização que se quer veicular para cada um dos públicos. Tim Gracey, diretor do departamento, comentou o desafio de associar a marca de neutralidade e independência a uma instituição nova e inteiramente desconhecida do grande público. Sua principal estratégia foi centrar a política de comunicação do Ombudsman na imagem da ouvidora, Nuala O'Loan, que consegue reunir em torno de sua figura pessoal os signos que se buscava atribuir à organização. A associação forte da instituição com a ouvidora decorre, portanto, não só da própria estrutura do Ombudsman - que claramente coroa a hierarquia interna com um indivíduo em princípio responsável por toda a organização - mas também do carisma de O'Loan e de uma decisão de marketing.

Quando indaguei Tim Gracey sobre a eventual dificuldade que decorreria da troca do ouvidor, que deve acontecer a cada sete anos, ele apenas retrucou alertando para a necessidade futura de *trabalhar* a imagem pessoal do sucessor. A centralidade do ouvidor na imagem da instituição não é tratada, portanto, como problemática. Muito pelo contrário, o recurso da pessoalidade associada à organização é fruto de uma decisão planejada e nada casual dos profissionais responsáveis pela produção de sua imagem pública.

4. Departamento de Serviços Corporativos

O Departamento de Serviços Corporativos trata de toda sorte de apoio logístico aos diversos setores da instituição, bem como do treinamento e remuneração de seus profissionais.

Dada a especificidade da instituição, este departamento atenta para a origem civil ou militar dos investigadores. A necessidade de entrosamento com as técnicas policiais de investigação em geral coloca um problema para a contratação de pessoal: deve-se privilegiar o *know how* investigativo, em geral associado a profissionais oriundos dos meios policiais, ou a garantia de autonomia com relação à polícia?

O Ombudsman busca conjugar *know how* e isenção mesclando ex-policiais da Inglaterra, Wales e Hong Kong (o que garantiria autonomia com relação à polícia local) com civis. A intenção explícita, entretanto, é cada vez mais reduzir o número de ex-policiais na instituição. Atualmente, o Ombudsman fez uma parceria com a universidade de Belfast para formar os candidatos a investigador. O objetivo é que o investimento na formação, em grande medida conduzida por ex-policiais, possa suprir a necessidade de mão de obra especializada em investigação.

Outra preocupação do departamento é com a composição equilibrada de seus quadros segundo gênero, religião, dentre outros. Não existem cotas pré-fixadas, mas a instituição deve garantir ao governo que o recrutamento de seus funcionários está estritamente pautada em critérios de mérito.

Também segundo designação do governo, o departamento deve prever gratificações gradativas aos funcionários segundo níveis de desempenho. São quatro faixas de gratificação associadas a quatro níveis atribuídos de sucesso na atividade profissional. Não é possível padronizar as gratificações, sendo o departamento responsável por gerenciar esta distribuição de recursos, que é capaz de produzir diferenças substanciais entre colegas originalmente da mesma faixa salarial.

Owlen Laird comentou a dificuldade desta tarefa e a insatisfação que esta distinção gera entre os funcionários. Laird falou da inadequação deste procedimento de reconhecimento profissional a uma instituição como o Ombudsman. O conceito de desempenho de uma instituição com fins públicos não pode ser o mesmo de empresas privadas que estão mais aptas a mensurar a produção de seus funcionários de forma mais objetiva.

Este departamento está, enfim, em grande medida voltado para atender a exigências do governo em relação a instituições públicas.

Apontamentos finais sobre o caso irlandês

O pouco tempo de funcionamento do Ombudsman inibe considerações mais acuradas sobre seu impacto social. As pesquisas de opinião com altos níveis de detalhamento apontam, entretanto, para aceitação crescente da instituição dentre policiais e comunidades. A monitoração permanente da imagem

pública da instituição e da polícia orienta movimentos de adequação às expectativas mais difundidas com relação à polícia e ao próprio Ombudsman. Em alguma medida, a instituição é, portanto, capaz de antecipar-se a eventos que causam insatisfação, seja moldando a si própria, seja sugerindo modificação para a polícia.

Embora tenham modelos bastante semelhantes, a vantagem comparada do experimento norte-irlandês em relação ao *Independent Complaints Directorate* é justamente sua maior capacidade de produção de informação para políticas policiais de prevenção. A caracterização do Ombudsman norte-irlandês como instituição simultaneamente reativa e preventiva é fator diretamente associado a sua maior capacidade financeira e menor abrangência populacional e geográfica, se comparado a seu correlato sul-africano.

4. Apontamentos finais ao relatório

Conforme explicitado ao longo do relatório, os casos brasileiros, sul-africano e irlandês se reportam a cenas sociais, situações políticas e realidades criminais distintas e distantes.

Além da diversidade reportada no estudo dos casos internacionais, o repertório de projetos estudados no Brasil representa um pouco da multiplicidade do problema da violência policial e do tratamento destinado a ele no país. Os padrões locais de conflito e de confiança da população na polícia são variados. Mas não são estes os únicos fatores que moldam o tipo de tratamento dispensado ao tema da aproximação entre polícia e comunidade. Também a origem social da demanda e a concepção de segurança em pauta definem o tipo de aproximação ensaiada em áreas urbanas específicas.

Em Jurerê Internacional e nas *gated communities* sul-africanas, a polícia é instrumentalizada por segmentos abastados da população. A inscrição pública da corporação é comprometida pelo uso particularizado de seus profissionais e estrutura. Casos como estes, que são expressão limite do desvio *privatista* na área da segurança, costumam se reportar a arranjos locais de comunidades de alta renda e não a políticas de Estado - com exceção notória do regime do Apartheid. A aproximação direta destas comunidades com a polícia é o meio mais fácil de anexação informal daquela corporação.

Neste mesmo campo não-mediado entre polícia e comunidade, inúmeras outras experiências, de modalidades diversas, podem ser elencadas.

No caso do Acre, onde a polícia não está inteiramente desprovida de legitimidade aos olhos da população, as relações podem ser incrementadas por estratégias de aproximação que não dependem da existência prévia de instâncias de mediação. O projeto Policial da Família faz sentido, portanto, em ambientes não esgotados pelo conflito e marcados por um tipo de criminalidade que envolve litígios pessoais e forte carga de previsibilidade. Neste caso, a idéia de controle da polícia é administrada pela própria polícia. A confiança que resulta da mediação bem sucedida entre litigantes possibilita também a conciliação ou investigação criminal em casos de insatisfação com a polícia. A aplicação deste modelo a cidades de grande porte com crimes não

usualmente motivados por desavenças de natureza pessoal é possível desde que estruturas complementares e autônomas com relação à polícia possam encarregar-se do problema da transgressão policial.

Num ambiente como o sul-africano e o norte-irlandês, o nível de desgaste das relações entre polícia e comunidade não habilita o diálogo entre ambos. A produção de confiança entre os dois atores, apartados por ressentimentos de longa data, só seria possível se conduzida por um terceiro ator reconhecido como neutro por ambos. Naqueles ambientes, a idéia do policiamento comunitário, ou de qualquer outra estratégia de aproximação entre polícia e comunidade, só poderia existir se associada a alguma instância mediadora. A confiança deveria ser articulada a partir de fora, o que não impedia movimentos simultâneos de aproximação direta entre polícia e comunidade.

O recurso da conciliação praticado pelo Polícia da Família opera com princípios semelhantes aos das *Comissões de Verdade e Reconciliação* na África do Sul, embora, claro, em escalas distintas. A idéia de que a *verdade* reconcilia é o pano de fundos dos dois experimentos. Embora *verdade* seja um conceito pouco preciso, posto que os fatos estão sempre sujeitos a distintas compreensões e narrativas, o simples reconhecimento do erro por parte do alegado agressor muitas vezes já satisfaz a expectativa da vítima e elimina o alto custo social e material das detenções, por exemplo. Na África do Sul, em razão da sua história peculiar, o perdão da vítima absolveu pessoas acusadas de crimes graves. Na experiência no Acre, a conciliação se volta para pequenos conflitos que ainda não se converteram em crime. Como trata de litígios em estado ainda embrionário, o projeto acumula um forte potencial de prevenção; a reconciliação procura se antecipar a crimes em potencial. No caso sul-africano, o recurso à verdade, à confissão e ao confronto entre acusador e acusado incidiram no tempo posterior ao crime. Apesar, portanto, da disparidade dos ambientes estudados, é importante notar que princípios comuns de ação podem ser identificados e eventualmente atualizados segundo as demandas específicas de outras realidades.

O CONSEG de Alfenas inclui experimento similar ao acreano, com o diferencial de envolver lideranças comunitárias na administração das contendas. Assim

como em Rio Branco, sua viabilidade está associada ao baixo padrão de conflito local e à proximidade já estabelecida entre policiais locais e população como conseqüência do pequeno porte da cidade. Embora suas audiências informais de conciliação não contem diretamente com a arbitragem policial, posto que são conduzidas pelo quadro de lideranças ligadas ao Conselho, estão indiretamente pautadas na autoridade associada à polícia. O vínculo estreito entre o conselho e a polícia produz um imaginário local simbiótico que percebe ambos como uma única instituição.

Nestes contextos, a idéia de legitimidade ocupa um papel central. É a legitimidade da polícia (em Rio Branco) e das lideranças locais (em Alfenas) que garante a possibilidade de sucesso, pois é compartilhadada por todos os segmentos possíveis de serem atendidos/atingidos pelas ações do Policial de Família ou do Conseg. A mesma legitimidade, por outro lado, não dispõe a polícia militar fluminense. Daí o maior potencial de recurso à força, sempre disposta como instrumento de implementação da política pública pretendida.

No Rio de Janeiro, aos projetos de aproximação entre polícia e comunidade interpõe-se o fato da baixíssima confiança experimentada pelos policiais. Embora a consistência e continuidade de um projeto como o GEPAE possa paulatinamente produzir uma nova visão local sobre aquele grupamento específico de policiamento, a memória traumática associada à corporação como um todo opera como contraponto permanente. A maior complexidade do ambiente exige maior complexidade dos projetos de solução para o problema da violência policial, o que deveria significar associação de métodos diversos, como aconteceu na África do Sul.

A despeito das enormes distâncias entre uma cidade do porte do Rio de Janeiro e municípios como Alfenas e Rio Branco, o objetivo comum da aproximação não mediada entre polícia e comunidade se pauta no rompimento comum com padrões convencionais de policiamento. A informalidade é a condição de projetos como estes, o que é um tema caro ao Delegado Maia, de Rio Branco, que reconhece a ausência de rigor formal como a própria condição de possibilidade do experimento. A adesão aos rígidos procedimentos da polícia impossibilitaria a ação de antecipação ao evento

criminal. As audiências de conciliação são um improviso com potencial preventivo que não têm lugar numa estrutura policial tradicional. Simultaneamente, a mobilização de membros da comunidade como interlocutores da polícia se pauta num importante movimento de dessacralização do saber policial profissional e de inclusão participante do público a que se dirige o policiamento.

A este repertório de benefícios se opõem, entretanto, alguns desvios possíveis e importantes do objetivo da democratização. Segundo os críticos destes modelos, o princípio de aproximação entre polícia e comunidade pode produzir uma excessiva flexibilização das fronteiras entre o público e o privado. Se no modelo tradicional a presença da polícia é tópica, inscrita em situações extra-cotidianas, no modelo proposto pelo policiamento comunitário a polícia se incorpora à rotina da vida local. A massificação da presença policial na esfera das relações privadas tende a produzir uma cultura de denuncismo. A expectativa tácita é de que o policial contribua para ativar os sistemas informais de controle social, minimizando assim a necessidade de intervenção da polícia em situações de desvio criminal já conflagrado. Isto significa o envolvimento de toda a comunidade na tarefa de vigilância - e, portanto, o incremento significativo da potência do controle - e também a policialização de situações de conflito que poderiam ser resolvidas no âmbito das relações de família, comunidade, profissão, vizinhança, dentre outros. O projeto do Policial da Família no Acre revela incontáveis situações em que a polícia é chamada para arbitrar conflito entre familiares e vizinhos.

A outra face da democratização anunciada seria, portanto, a generalização da desconfiança entre os membros de uma dada comunidade. Afinal, a realização ideal deste modelo indica uma cena social onde o controle tornou-se difuso. O olho regulador não é mais monopólio do policial, mas tarefa de todo cidadão. A escola, o trabalho, a igreja e demais espaços de socialização estão povoados de potenciais alcagüetes. Difunde-se, assim, o desconforto diante dos que compartilham os círculos mais próximos de sociabilidade. O risco constante da delação permeando as microesferas de interação social sugere uma tendência totalizante do controle administrado desta maneira. Desta vigilância

capilarizada, que emana a possibilidade permanente de controle, supõe-se chegar ao ideal de autodisciplinarização do sujeito.

Este modelo de controle difuso propicia ainda a vigilância moral dos indivíduos que divergem dos padrões dominantes do que é certo e do que é errado. Esta vigilância legitimada pela aceitação policial pode ainda resultar na criminalização de formas de vida e estratégias de sobrevivência. Desta maneira, a polícia contribuirira para corroborar preconceitos sociais, comprometendo a pretensão de indistinção no tratamento dispensado aos cidadãos. Se levado ao limite, o policiamento comunitário - além de constituir lócus potencial de controle totalizante, consolidação e legitimação de práticas discriminatórias de segmentos sociais criminalizados - tende a personalizar as intervenções da polícia, dada a proximidade estabelecida com a população. O contato direto da comunidade com o policial implica aplicação de "perdões" ou "castigos" segundo laços pessoais positivos ou negativos constituídos previamente. Além disso, o tipo de inscrição de cada indivíduo no universo sócio-econômico tende a pautar relações mais ou menos favoráveis com a polícia. Este modelo propicia, enfim, a instrumentalização da polícia por poderes locais para atender concepções de ordem e segurança pautadas em interesses e critérios particulares. Neste caso, há um claro comprometimento do interesse público e do princípio de universalidade dos direitos.

A natureza do policiamento comunitário abriga, enfim, a possibilidade de recrudescimento do controle sobre os segmentos da sociedade criminalizados pelo preconceito social. A flexibilização das normas para atender à multiplicidade de demandas e realidades sociais traz consigo, além dos benefícios da informalidade, o risco das arbitrariedades policiais. A outra face da informalidade é, portanto, a concessão de espaço para procedimentos preconceituosos e arbitrários.

Com base na observação de alguns experimentos de policiamento comunitário, ou tão simplesmente de aproximação entre população e polícia em fóruns comunitários, é fácil perceber alguns desvios-padrões do ideal originário de compartilhamento dos problemas de segurança pública: muitos

desses espaços se convertem em comitês estritamente voltados para suprir o *déficit* de recursos das polícias. O princípio da colaboração se esgota, portanto, neste movimento de suporte material. Nestes casos, a concepção subjacente de policiamento é aquela que enxerga a disponibilidade de viaturas e armamentos como solução para o problema da segurança pública.

Nos projetos descritos ao longo deste relatório, é possível identificar esse padrão no Conselho Comunitário de Alfenas (embora, neste caso, associado a estratégias situadas no campo da prevenção), nos fóruns comunitários na África do Sul e, sobretudo, no CONSEG de Jurerê Internacional. Neste último, que pode ser descrito como um caso-limite deste desvio material da parceria comunidade-polícia, o princípio público da segurança é deturpado por claros movimentos de apropriação privada da polícia. A mencionada intenção do CONSEG de doar um helicóptero para a Polícia Militar incrementar o policiamento da região do Jurerê Internacional e adjacências (as adjacências somente na medida em que signifiquem algum risco para o bairro do Jurerê) significa um grave desvio com relação ao princípio público que deve orientar a polícia. Na medida em que a polícia não dispõe de helicópteros para supervisionar todo o estado, não deve, em tese, prestar um serviço exclusivo e particularizado para um certo segmento da população somente pelo fato deste possuir recursos para prover um meio mais sofisticado para o policiamento.

Outra tensão constitutiva do princípio do policiamento comunitário - e também de outras experiências de aproximação direta entre polícia e comunidade - também tem a ver com este tema da instrumentação privada do aparato público que é a polícia. O objetivo de produzir o máximo de segurança possível para uma região específica pode resultar no mero deslocamento do problema para outras áreas mais vulneráveis. A excessiva fragmentação das regiões de policiamento tende a restringir espacialmente as preocupações com segurança e assim comprometer uma perspectiva mais geral de produção do bem público. Isto significa que a preocupação específica em prover segurança para uma certa comunidade pode acontecer em detrimento da segurança de regiões vizinhas. Quando este objetivo da segurança localizada é mobilizado por uma comunidade com alto poder

aquisitivo, os efeitos de mero *deslocamento* criminal são ainda mais evidentes. As *gated communities* na África do Sul e, novamente, o experimento do Jurerê Interncional são exemplos notórios deste tipo de desvio.

A atenção às distorções possíveis e efetivas não deve, entretanto, obliterar os benefícios indubitáveis da aproximação entre polícia e comunidade. Segue abaixo um quadro sintético que organiza algumas das vantagens e desvantagens potenciais dos experimentos de interlocução não mediada entre policiais e população.

Conselhos/ fóruns comunitários - **Descrição:** os modelos de conselho ou fórum comunitário congregam população e polícia em encontros periódicos ou motivados por alguma demanda excepcional. São espaços para deliberação conjunta cuja iniciativa pode ser da polícia ou da comunidade. **Vantagens potenciais:** estes encontros podem propiciar discussão conjunta de problemas locais de segurança e constituir oportunidade para encaminhamento de demandas da população. Nestes espaços, a segurança tende a ser compreendida como tarefa compartilhada e a comunidade é motivada a cooperar com a polícia. É possível que desta parceria decorra queda dos padrões de criminalidade local. **Desvantagens potenciais:** Os conselhos ou fóruns podem se tornar meros provedores de suporte material para as polícias. Esta possibilidade tende a corroborar uma concepção de segurança estritamente pautada na idéia de reação violenta.
Policiamento Comunitário - os programas de policiamento comunitário pressupõem aproximação entre polícia e população na rotina das atividades de policiamento. O fim do anonimato policial o policial é o protagonista da relação. **Vantagens potenciais:** a aproximação pode reduzir consideravelmente a tensão entre polícia e comunidade, produzindo confiança da população civil nos policiais. Desta proximidade pode resultar colaboração na tarefa do policiamento e redução local da criminalidade. **Desvantagens:** a informalidade que caracteriza essa relação pode significar concessão de espaço para arbitrariedades policial; justiça informal. Os riscos da informalidade podem ser atenuados pela existência de uma organização de controle externo da polícia. Neste caso, existem maiores chances de não haver abuso.

* Os dois modelos apresentados não se excluem mutuamente, podendo ser adotados simultaneamente e, preferencialmente, de maneira conjugada.

Quanto aos mecanismos externos de controle da polícia, a observação dos casos reportados sugere que só são criados de maneira efetiva (com estrutura e poderes suficientes) quando resultam de processos e compromissos políticos de grande porte, com repercussão em níveis diversos de organização da vida social. No caso da África do Sul, o *Independent Complaints Directorate* resultou de um amplo processo de democratização, que não esteve restrito aos direitos políticos, mas se estendeu a setores sociais diversos. Também na Irlanda do Norte a criação do *Police Ombudsman for Northern Ireland* foi conseqüência de um grave impasse político entre os segmentos católico e protestante da população. A origem da instituição está situada num movimento mais amplo de conciliação politica entre unionistas e católicos nacionalistas.

Abaixo segue uma breve esquematização dos principais modelos de controle externo da polícia:

Organizações que funcionam a partir de colegiados com vários membros - este é o caso do *Human Rights Commision*, na Índia, do *Civilian Complaints Review Boards*, nos Estados Unidos, dentre outros.
Organizações baseadas numa única pessoa, auxiliada por uma equipe - este é o caso do *Independent Complaints Directorate*, na África do Sul, do *Police Ombudsman for Norther Ireland*, das ouvidorias de polícia no Brasil, dentre outros.
Organizações eminentemente reativas, que se restringem a trabalhar com queixas da população: - Organizações que investigam todas as queixas encaminhadas ou que investigam as mais graves (de morte ou séria agressão) e monitoram as demais. Este é o caso do *Independent Complaints Directorate*.
Organizações com perspectiva proativa - nesses casos, a instituição, além de monitorar e/ou investigar as queixas encaminhadas, produz informação sobre os padrões de criminalidade policial. Desta forma, a organização pode conceber, junto com a polícia, formas de coibir tipos crimes recorrentes cometidos por policiais. Quanto maior a previsibilidade percebida nos eventos criminais, maior a possibilidade de antecipação a eles.

Em caráter de conclusão, o quadro abaixo elenca, enfim, as duas grandes matrizes deste relatório - a aproximação direta entre polícia e comunidade e a aproximação mediada - associando-as a variáveis diversas apresentadas ao longo do relatório.

	Aproximação direta entre polícia e comunidade: polícia comunitária e/ou conselhos de segurança.	Mediação da relação entre polícia e comunidade: ouvidorias
Importância da figura pessoal do policial ou do ouvidor X Impessoalidade da instituição	O primeiro requisito para a aproximação direta entre polícia e comunidade é a existência de um padrão mínimo de legitimidade da autoridade policial aos olhos da população. Desta mínima confiança originária pode então derivar atribuição de confiança a um indivíduo em específico. A qualidade pessoal do carisma de um oficial mediador não está, portanto, absolutamente excluída do repertório de estratégias para promover aproximação entre polícia e comunidade. Mas não pode se apoiar exclusivamente nela, sob o risco de extinguir-se com a extinção política do sujeito articulador. Em outras palavras, é preciso haver suporte institucional para a continuidade da experiência. Em Alfenas, o diálogo entre polícia e comunidade, que se converteu em grande medida no apoio material da população à polícia, está fundado no empenho pessoal do assessor jurídico da instituição. A ética do voluntarismo não sustenta, por si só, um programa de longo prazo. Em Florianópolis, a aproximação se sustenta no interesse econômico da empresa imobiliária e está centrada na figura do seu gestor de segurança, que em princípio é substituível por	A criação de uma instituição de controle externo da polícia com poderes e recursos efetivos representa uma grande novidade tanto para a população como para a polícia. A transição de uma situação para a outra (de uma situação pré para uma situação pós-ombudsman) pode, com grande benefício para o êxito do experimento, contar com uma figura pessoal marcante. Ao contrário da situação descrita no quadro ao lado, em que se supõe patamares mínimos de legitimidade social da polícia, nas situações que demandam estruturação rigorosa de ombudsman, os níveis de confiança costumam ser baixíssimos. Os casos da África do Sul e da Irlanda do Norte ilustram esta suposição. Em cenários de fortes desconfianças e rancores sociais como aqueles, o surgimento de uma figura pessoal carismática capaz de reunir em torno de si segmentos sociais antagônicos pode desempenhar função central neste momento transitório. A associação da idéia de neutralidade a uma liderança com um mínimo de inserção política e social já é um princípio do processo de produção social de confiança. O desafio de sobrevivência da instituição no médio e longo prazo é justamente o de fazer migrar essa imagem da neutralidade para si própria. Para isso, a projeção original de um líder

	qualquer gerente que assuma a mesma função. No Acre, o experimento se sustenta atualmente no empenho pessoal dos dois delegados responsáveis pelo projeto. O suporte institucional para o experimento é precário. A eventual ausência destes dois atores não implicaria um movimento de transição, mas mais provavelmente a extinção do projeto. No Rio de Janeiro, a experiência do policiamento comunitário, apesar de também se basear em grande medida no empenho pessoal dos comandantes de cada GEPAE, conta com maior suporte institucional, embora ainda muito aquém de suas necessidades. Concluo apontando a necessidade de uma combinação entre suporte institucional e empenhos pessoais. É fundamental mobilizar para experimentos como o de Rio Branco e do Rio de Janeiro policiais que tenham um perfil alternativo dentro da corporação e que, portanto, adiram com entusiasmo ao projeto. Por outro lado, é fundamental contar com firme apoio da estrutura policial. Os envolvimentos pessoais, por maiores que sejam, não serão capazes de sustentar o experimento no médio e longo prazo, assim como a criação de uma estrutura policial sólida mas esvaziada de policiais comprometidos com ela não terá sustentação.	deve estar embasada numa estrutura institucional sólida. Só assim será possível transformar a confiança pessoal numa confiança institucional e inscrever a nova estrutura na agenda das instituições políticas modernas, impessoais por excelência. O caso da *Police Ombudsman for Northern Ireland*, que ainda não passou por este movimento de *secularização* da liderança, é o que melhor ilustra essa relação positiva entre liderança e mediação entre policia e comunidade.

Cidades de pequeno porte	As cidades de pequeno porte são as que melhor comportam os experimentos de aproximação não mediada entre polícia e comunidade. O fato de contarem com pequenos contingentes policiais significa altos níveis de conhecimento pessoal entre policiais e população. A ausência do anonimato policial (que é um dos objetivos perseguidos pelos programas de policiamento comunitário nos grandes centros urbanos) é uma característica deste ambiente e é requisito fundamental dos programas de aproximação não mediada entre polícia e comunidade. Importante, entretanto, é garantir o acesso dessas cidades a instituições de controle externo sediadas em cidades de maior porte.	A não ser em casos excepcionais, as pequenas cidades não carecem de estruturas próprias de controle externo da polícia, mas devem poder ter acesso a elas.
Cidades de médio porte	As cidades de médio porte já comportam algum grau de anonimato policial, sobretudo se a política de segurança pública local favorecer o chamado policiamento convencional, que não costuma produzir vínculos de conhecimento entre policiais e comunidades. A aproximação não mediada entre polícia e comunidade em cidades de médio porte já deverá lidar com o problema do anonimato policial.	A não ser em casos excepcionais, as pequenas cidades não carecem de estruturas próprias de controle externo da polícia, mas devem poder ter acesso a elas.
Cidades de grande porte	Nas cidades de grande porte, o anonimato policial costuma ser a regra, salvo em regiões específicas sujeitas a modelos de policiamento alternativo (como é o caso das favelas que abrigam os GEPAEs). Isto	As cidades de grande porte tendem a abrigar níveis maiores de conflito. Segundo pesquisa recém concluída do Ministério da Saúde com base nas estatísticas de mortes não-naturais (homicídios, mortes por arma de

	significa que a ferramenta de repressão estatal não se apresenta a partir de nenhum signo de pessoalidade. Neste cenário, o uso da força se afirma em detrimento de estratégias não-violentas de negociação de conflito. A impessoalidade das relações tende a desfavorecer as possibilidades de aproximação não mediada entre polícia e comunidade, embora esta não seja uma relação necessária. Se tal impessoalidade for acompanhada de baixo padrão de confiança na polícia, as chances de uma interlocução não mediada bem sucedida são baixas, embora possíveis. Neste cenário que combina grande porte da ocupação urbana com baixa confiança da população na polícia (ver último quadro desta coluna), a aproximação entre polícia e comunidade tem mais chances de ser bem sucedida se acontecer em paralelo à criação de instituições de mediação.	fogo sem causa determinada, suicídios e acidentes de trânsito) entre 2000 e 2004, oito das dez cidades com mais mortes violentas são capitais. O alto índice de criminalidade se reflete na limitação dos aparatos policiais de dar conta desta demanda de maneira adequada. Em geral, são ambientes que demandam estruturas de controle externo da polícia. Ver último quadro desta coluna.
Nível baixo de conflito/ alto padrão de confiança	Em situações de nível baixo de conflito, a aproximação direta entre polícia e comunidade é bastante factível. Nas cidades de pequeno porte, conforme abordado, o quadro reduzido de policiais facilita a proximidade entre policiais e comunidade. Para que a informalidade não constitua espaço de transgressão para a polícia, é importante que a população local sempre tenha algum canal de acesso a instituições autônomas de controle da polícia.	Em situações com níveis razoáveis de confiança na polícia, os conflitos em geral podem ser resolvidos sem necessidade de recurso a uma instância mediadora. É importante, entretanto, que a possibilidade deste recurso exista e que instituições de mediação das grandes cidades possam ter uma equipe especialmente voltada para monitoração e investigação (nos casos de maior gravidade) das polícias das cidades de menor porte do mesmo estado.

Nível médio de conflito/ nível médio de confiança na polícia	Em situações de nível de médio de conflito, a aproximação direta entre polícia e comunidade costuma ter o potencial de resgatar e positivar a imagem da polícia.	É importante, entretanto, que a possibilidade deste recurso exista e que instituições de mediação das grandes cidades possam ter uma equipe especialmente voltada para monitoração e investigação (nos casos de maior gravidade) das polícias das cidades de menor porte do mesmo estado.
Nível alto de conflito/ baixa confiança na polícia	Em situações de nível alto de conflito, a aproximação direta entre polícia e comunidade deve vir associada a estratégias de mediação. É bastante improvável que experimentos de policiamento e/ou fóruns comunitários possam, por si só, recriar a imagem e os padrões de conduta da instituição policial.	Em situações de nível alto de conflito, como é o caso de boa parte das grandes cidades brasileiras, a criação de instâncias de mediação é primordial. Os altíssimos índices de violência policial constituem dado incontornável e carecem de tratamento específico. Nestes ambientes, os trabalhos de monitoração e investigação independente dos crimes policiais são cruciais para a punição de policiais faltosos e também para a possibilidade de refundar os parâmetros de intervenção policial. Afinal, o controle externo da polícia, se dotado de poderes e estrutura efetivos, conjuga o tratamento *a posteriori* dos crimes policiais à prevenção, uma vez que observa os padrões de criminalidade e busca se antecipar aos crimes mais previsíveis. Ou seja, contribui para alterar não só o quadro da impunidade, mas também da criminalidade policial.

* É importante esclarecer que as categorias conflito e confiança foram agregadas numa mesma variável porque tendem a estar inversamente relacionadas, isto é: altos padrões de conflito social em geral indicam ambientes sociais de baixa confiança na polícia, ao passo que baixos níveis de conflito social tendem a indicar situações de maior confiança na polícia. Embora estas relações não sejam rigorosas, caminham com alguma previsibilidade.

** Embora haja uma forte relação entre o tamanho das cidades e os padrões de conflito e confiança, optei por isolar tais variáveis por não considerá-las suficientemente atreladas.

A associação da imagem da instituição de controle a uma figura pessoal não é um mal em si, desde que a instituição esteja suficientemente consolidada/estruturada para lidar com o potencial traumático que acompanha a substituição de um chefe por outro. No caso norte-irlandês, a figura do ombudsman tem centralidade. A referência incontornável a Nuala O'Loan em quase todas as entrevistas para este estudo indicam a enorme importância de seu carisma na aceitação social do Ombudsman. Sendo o seu mandato o primeiro da instituição, não é possível identificar se a marca forte do indivíduo será uma constante na vida da instituição. É possível que a sucessão de indivíduos bem vistos pela população produza a migração da confiança no indivíduo/instituição para a instituição em si.

Na forma de uma conclusão breve e preliminar, ressalto os mecanismos norte-irlandês e sul-africano de controle externo da polícia como experimentos incontornáveis para a reflexão sobre o caso nacional, sobretudo se considerados os grandes centros urbanos. A criação de uma instituição com designação *a posteriori* por excelência em nada fere os princípios da prevenção. Conforme destaquei anteriormente, o controle externo da polícia - que qualifica os processos judiciais - não produz apenas as condições de possibilidade para um quadro punitivo mais condizente com a gravidade do delito. Este controle, no médio e longo prazo, tende também a produzir um policiamento mais responsável. Trata-se, portanto, de uma perspectiva preventiva *lato senso*, que claramente não invalida experimentos mais diretamente vinculados à prevenção, como aqueles de Alfenas e Rio Branco.

Os experimentos de Rio Branco, Alfenas e Rio de Janeiro, de um lado, e África do Sul e Irlanda do Norte, do outro, ilustram, portanto, duas estratégias distintas e passíveis de mobilização simultânea e complementar. Em ambas, conforme já destacado ao longo do relatório, os objetivos de produzir confiança da população na polícia e de reduzir a criminalidade violenta

figuram como prioritários. O diferencial está basicamente pautado no método para alcançar tal resultado.

O caso do Rio de Janeiro tipicamente comportaria a conciliação entre os dois métodos. Os benefícios dos GEPAEs no Rio de Janeiro certamente seriam potencializados pela existência paralela de uma instituição exclusivamente dedicada ao controle externo da polícia e dotada de poderes, recursos e quadros profissionais compatíveis com tal designação, uma espécie de rede de segurança institucional capaz de mediar o temperamento das relações entre polícia e comunidade.

5. Recomendações

A criação de mecanismos efetivos de controle externo da polícia no Brasil não está necessariamente atrelada a inovações legislativas, embora novos dispositivos legais pudessem de certo torná-los mais robustos e equipados para sua finalidade. A formulação de um modelo ideal de controle incluiria duas alterações matriciais: a concessão de poder de polícia para os investigadores independentes tratarem com a polícia e a criação de um sistema de perícia independente, conforme o modelo norte-irlandês. Para essas duas alterações são necessárias previsões legais expressas, nas constituições federal e estaduais. No caso da perícia, deveria ser transformada numa autarquia ou numa fundação com autonomia funcional, administrativa e financeira. Neste novo formato, independente da esfera de influência policial, poderá prestar serviços para dois clientes: a própria polícia e o organismo independente de controle da polícia. Esses passos devem compor o horizonte inegociável de ação das políticas nacionais de segurança pública, mas não condicionam o esboço inicial de experimentos mais consistentes nessa área.

O Ministério Público e as ouvidorias compõem hoje nosso quadro incipiente de controle de polícia. Em muitos estados brasileiros, os ouvidores de polícia, supostamente autônomos com relação à corporação que investigam, são oficiais de polícia sediados em batalhões ou quartéis de polícia. Assim sendo, a ouvidoria, sendo parte da própria estrutura da polícia, torna-se objeto fácil das pressões corporativas de ordens mais diversas. Cultural, construída pela

formação comum e pelo compartilhamento de valores do ouvidor e dos policiais; ou de ordem prática, pela limitação de meios para a investigação, intimidações ou ameaças à integridade física e moral do investigador.

Assim, além desta distorção essencial, as ouvidorias invariavelmente contam com estrutura material e humana precária e acesso imensamente dificultado a documentos da polícia. O déficit de poderes combinado à disposição não colaborativa da polícia e ao desconhecimento da instituição pelo grande público tornam seu trabalho iniquo, simplesmente incapaz de atender minimamente às finalidades a que supostamente se propõe.

Quanto ao Ministério Público, é dotado de poderes consideravelmente maiores do que as ouvidorias, o que em boa parte dribla o problema do boicote policial. As determinações do Ministério Público, diferentemente das solicitações das ouvidorias, devem ser acatadas pela polícia, embora, claro, isto não signifique ausência de problemas de relacionamento e colaboração irrestrita da polícia. Do ponto de vista legal, portanto, o Ministério Público está mais equipado do que as ouvidorias para lidar com o tema do controle de polícia. No que concerne à disponibilidade de profissionais e estrutura material, entretanto, é notável a sua defasagem com relação à demanda. Ou seja, é enorme a disparidade entre a ocorrência de crimes policiais e a capacidade investigativa do MP. Quanto à designação preventiva de estruturas como o *Police Ombudsman for Northern Ireland*, que se dedica à produção de informação sobre padrões de desvio policial, não há qualquer função similar no Ministério Público.

A decisão de conferir tratamento sério ao tema do controle externo de policia no Brasil implica, portanto, num conjunto de intervenções estruturais. Considerando o mapa do controle já existente, a primeira escolha é quanto à localização institucional da nova organização. O Ministério Público parece o melhor abrigo para estruturas de investigação criminal (organizadas em cada estado) inteiramente autônomas com relação à polícia, dado o conjunto de poderes de que dispõe e sua autonomia publicamente reconhecida. Além disso, o MP goza também no Brasil de razoável respaldo e prestigio públicos.

Fundamental é caracterizar esse mecanismo de controle como diretamente reativo e indiretamente preventivo. Isto é, tal qual o modelo norte-irlandês, a

organização deve reagir aos registros de ação violenta e proceder a monitoramentos de queixas com menor potencial ofensivo e investigações de agressões graves e óbitos ocasionados por policiais. Desta atuação *a posteriori* por excelência deverão resultar registros minuciosos, averiguando a pertinência ou não das queixas, que comporão um valioso banco de dados, composto por números isentos, de onde podem ser inferidos os padrões de criminalidade policial. Destes padrões resultam possibilidades de antecipação ao crime. Tal qual observado no capítulo sobre o Acre, quanto maior a previsibilidade dos episódios criminais, maiores as chances de serem evitados por estratégias de prevenção. Desta forma, a atuação de uma estrutura consistente de controle externo da policia não está necessariamente inscrita unicamente no campo da reação, podendo ter boa inserção preventiva após um tempo inicial para o acúmulo de informação.

Diferentemente do tema do controle de polícia, que não comporta maiores variações de forma, o tema da participação social deve ser suficientemente flexível para se adequar à variedade dos ambientes e padrões de criminalidade existentes do país.

Nos lugares que já comportam algum nível de insatisfação local com a polícia e onde a interlocução não foi buscada espontaneamante pela população é importante prever um movimento de aproximação iniciado pelos próprios policiais. É preciso, entretanto, lidar adequadamente com o risco de tal designação simplesmente se incorporar a mais um dos rituais militares de cumprimento de ordens, sem adesão efetiva à sua filosofia e propósitos. Comentando a disposição dos policiais militares para a hierarquia e subordinação, o Coronel Jorge da Silva, assistente do Chefe de Polícia Militar do Rio de Janeiro entre 1983 e 1987, mencionou em entrevista as dificuldades dos primeiros projetos de policiamento comunitário no Rio de Janeiro nos anos 80. Disse que os policiais designados para os projetos experimentais em geral cumpriam exemplarmente a tarefa de encontro com lideranças comunitárias, mas dessas conversas não resultavam qualquer transformação. Não estavam, de fato, dispostos à mudança.

Para que o cumprimento de uma decisão oficial de estimular participação social não resulte em mero formalismo, em ação desprovida de qualquer

entusiasmo e esvaziada de todo de sentido, o que pode ocasionar efeito inverso, ao frustrar expectativas. Assim, é fundamental atentar para as qualidades individuais dos policiais designados para tal tarefa e avaliar previamente seu potencial de envolvimento real com a proposta. Embora as figuras individuais não possam ser o único alicerce de programas que pretendam alguma permanência, podem servir como elemento catalizador de um movimento mais amplo de revisão dos paradigmas de policiamento. O protagonismo eventual de um policial ou grupo de policiais deve estar amplamente amparado pela estrutura da corporação, sob o risco de o projeto padecer de falta de projeção e continuidade. O quadro de desassistência do Estado combinado à perspectiva da abnegação pessoal em prol de uma causa pública, como é o caso dos delegados responsáveis pelo Policial da Família em Rio Branco, é capaz de produzir resultados no curto prazo - ainda que restritos, posto que contam com baixíssimo apoio material - mas dificilmente se prolongam no médio e longo prazo. O policial vocacionado e dedicado à causa é valioso para a instituição, mas não é auto-suficiente. O papel da instituição policial é potencializar os ganhos públicos com o devido aproveitamento de indivíduos talentosos e dedicados. E, no médio prazo, com o êxito esperado das políticas de reformulação dos procedimentos e imagem da polícia, buscar transferir para si a reputação de que gozam tais atores individuais.

6. Bibliografia

Brown, Terence. *Ireland: A Social and Cultural History (1922-2002)*. London: Harper Perennial, 2004.

Chubb, Karin e Van Dijk, Lutz. *Between Anger and the Hope: South Africa's Youth and the Truth and Reconciliation Commission*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2001

Erik Doxtader e Charles Villa-Vivencio (org.). *To Repair the Irreparable: reparation and reconstruction in South Africa*. Claremont: davidphilip, 2004.

Gibson, James L. *Overcoming Apartheid: can truth reconcile a divided nation?* Cape Town: HSRC Press, 2004.

Latham, Richard. Deadly Beat: Inside the Royal Ulster Constabulary. Edinburgh and London: Mainstream Publishing, 2001.

Lemgruber, Julita; Musumeci, Leonarda; Cano, Ignacio. *Quem Vigia os Vigias? Um Estudo Sobre Controle Externo de Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Len le Roux, Martin Rupiyã e Naison Ngoma (org.). *Guarding the Guardians: parliamentary oversight and civil-military relations: the challenges for SADC*. Institute for Security Studies, 2004

Lodge, Tom. *Politics in South Africa: from Mandela to Mbeki*. Indiana University Press, 2003.

Schonteich, M. *Unshackling the Crime Fighters - Increasing Private Sector Involvement in the South African Criminal Justice System*. Johannesburgo: SAIRR, 1999

Stenberg, Jonny (org.). *Crime Wave: the South African Underworld and its Foes*.

Sparks, Allister. *The Mind of Africa: the story of the rise and fall of Apartheid*. Johanesburg & Cape Town: Jonathan Ball Publishers LTD, 2003

Periódicos:

SA Quarterly. Editado pelo *Institute for Security Studies*. Número 6. Dezembro de 2003.

SA Crime Quaterly. Editado pelo *Institute for Security Studies*. Número 8. Junho de 2004.

Relatórios e documentos diversos:

The Use of Force by Members of the South African Police Service: Case Studies from Seven Policing Areas in Gauteng. Editado pelo *Institute for*

Human Rights & Criminal Justice Studies. Compilado por Duxita Mistry, Anthony Minnaar, Jean Red path e Jabu Dhlamini. Setembro de 2001.

Annual Report of the National Commissioner of the South African Police Service. Período compreendido: 1 April 2003 to 31 March 2004

Keeping the police in check. In: South African Quarterly Report

Annual Report of the Independent Complaints Directorate - 2003/2004

Annual Report of the Independent Complaints Directorate - 2004/2005

Annual Report and Statement of Accounts: April 2004 to March 2005. Police Ombudsman for Northern Ireland.

Corporate Plan 2005-2008/ Annual Business Plan 2005-2006. Police Ombudsman for Northern Ireland.

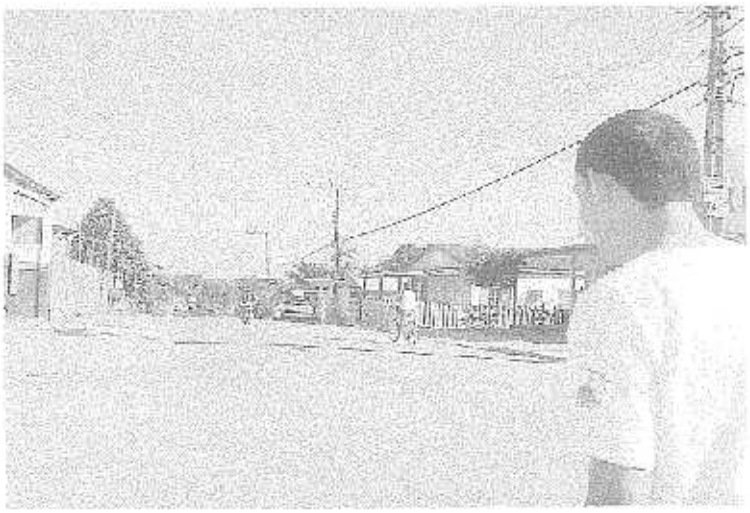
Aditamento ao Bol da Polícia Militar do Rio de Janeiro No. 37. Rio de Janeiro, 09 de agosto de 2000.

Resolução no. 695 da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Rio de Janeiro, de 05 de julho de 2004.

7. Anexo

Rio Branco, Acre



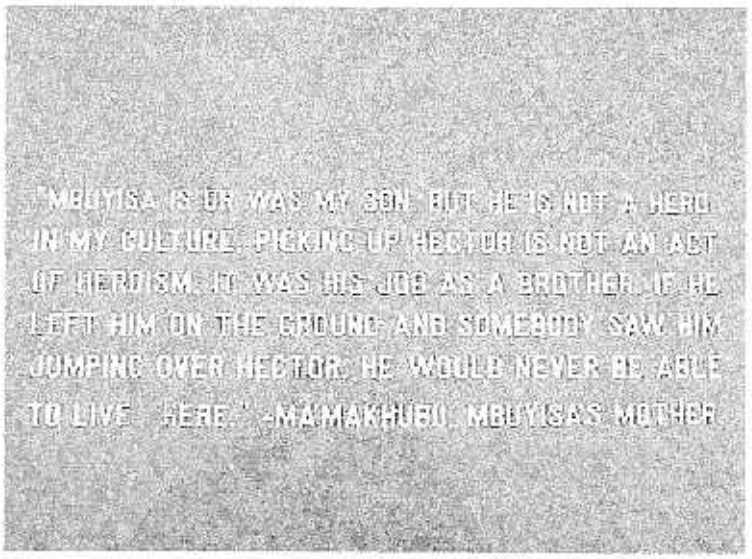


Ronda dos *policiais da família* no bairro de Santa Cecília, em Rio Branco.

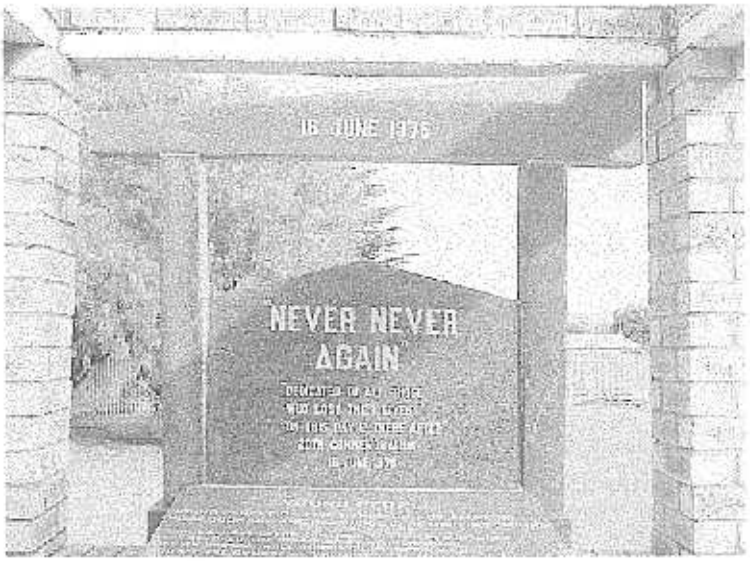
Johannesburgo, África do Sul



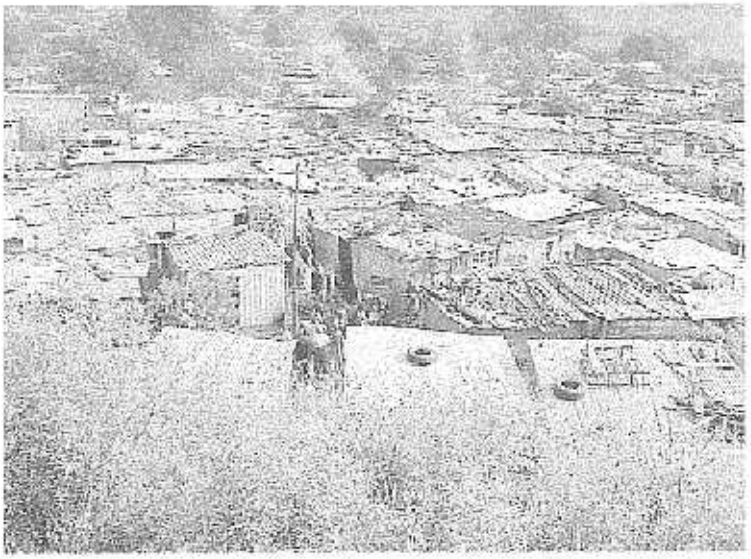
Registro de confronto entre policiais e estudantes que manifestavam contra a implementação do aafrikans nas escolas de todo o país. Esta foto teve grande repercussão e à divulgação dela na imprensa internacional sucedeu o desaparecimento do jovem Mbuysa, que carrega Hector, o colega ferido.



Declaração da mãe de Mbuysia registrada em memorial a ele, em Soweto.



Memorial aos estudantes massacrados em confronto com a polícia em 16 de junho de 1976.



Soweto, *township* em Johhanesburgo famosa pelos massacres no período no Apartheid.

Besfast, Irlanda do Norte



Sede do *Sinn Féin*, partido católico.



Sede da *Ulster Young Militants*, organização protestante.



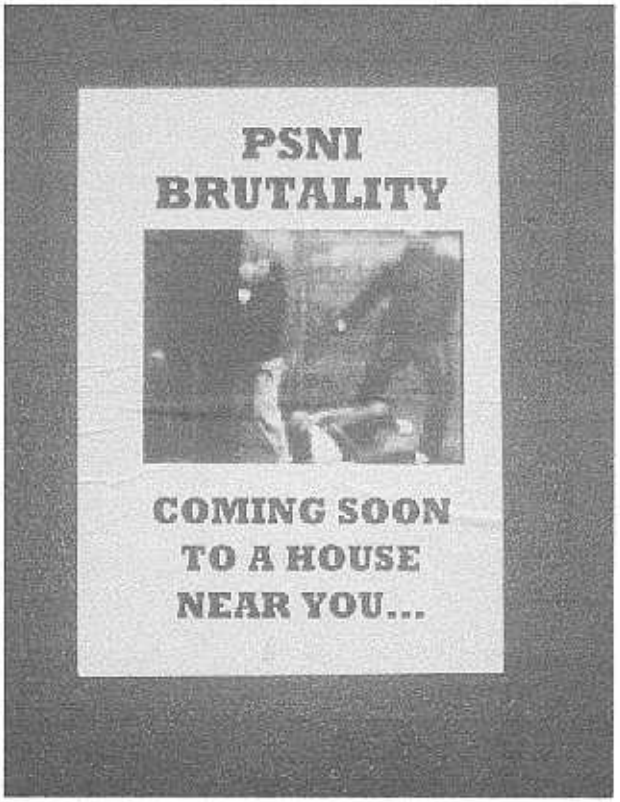
Um dos clássicos muros de Belfast.



Sinais ainda presentes dos confrontos em Belfast.



Painel de pára-militares na entrada do bairro protestante Sandy Row.



Cartaz espalhado nas ruas de Sandy Row. Manifestação clara da insatisfação protestante diante das novas políticas da polícia para o segmento católico da população.