

JOÃO HENRIQUE MARTINS

INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NO CONTROLE DO CRIME:
UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DE SISTEMAS DE SEGURANÇA
PÚBLICA

São Paulo

2008

JOÃO HENRIQUE MARTINS

INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NO CONTROLE DO CRIME:
UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DE SISTEMAS DE SEGURANÇA
PÚBLICA

Dissertação de Mestrado em Ciência
Política no Departamento de Ciência
Política da Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo.

Orientador:
Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro.

São Paulo
2008

JOÃO HENRIQUE MARTINS

Inovação e eficiência no controle do crime:
uma análise estrutural de sistemas de Segurança Pública.

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no curso de Pós-Graduação em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Túlio Kahn
Cientista Político e Coordenador da CAP
(Coordenadoria de Análise e Planejamento) da
Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

Prof. Dr. Cláudio C. Beato
Cientista Político e professor adjunto do
Departamento de Sociologia da UFMG.

Prof. Dr. MATTEW TAYLOR
Cientista Político e professor adjunto do
Departamento de Ciência Política da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo.

RESUMO

Esta dissertação é uma análise sobre políticas inovadoras de segurança pública, baseadas em estratégias de policiamento ostensivo. Realiza uma análise sobre as referências empíricas e teóricas dessas inovações. A partir da experiência da polícia de New York a New York Police Department (NYPD) nos anos 90 e 2000, conhecido como Compstat. E da literatura política sobre estratégias de polícia ostensiva desenvolvida por Herman Goldstein entre o fim dos anos 70 e os anos 90 denominada, policiamento orientado a problemas. De onde constitui um modelo mínimo com elementos essenciais dessa inovação. E com eles analisa quatro casos de inovações a partir de polícias ostensivas, ocorridos na América do Sul nas décadas 90 e 2000. Cidade de Bogotá, a partir de 1995, estado do Rio de Janeiro em 1999, estado de São Paulo a partir de 2000 e o estado de Minas Gerais em 2004. Concluindo com uma análise sobre as políticas nacionais de segurança pública e suas deficiências e perspectivas.

Palavras chaves: segurança pública, polícia, violência, crime e políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation is an analysis on innovative politics of public safety, based on strategies of ostensible policing. It accomplishes an analysis on the empiric and theoretical references of those innovations. Starting from the experience of the police of New York to New Police Departament (NYPD) in the years 90 and 2000, known like Compstat. And of the political literature on strategies of ostensible police developed by Hermam Goldstein between the end of the seventies and the nineties denominated, policing guided to problems. From where constitutes a minimum model with essential elements of that innovation. And with them it analyzes four cases of innovations starting from ostensible police, happened in South America in the decades 90 and 2000. City of Bogota, starting from 1995, state of Rio de Janeiro in 1999, state of São Paulo starting from 2000 and the state of Minas Gerais in 2004. Ending with an analysis on public safety's national politics and their deficiencies and perspectives.

Key words: public policy, police, violence, crime and public politics.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	O PROBLEMA CRIMINAL MODERNO E OS SISTEMAS DE CONTROLE DO CRIME	2
	2.1 Ampliação da população jovem em risco	8
	2.2 Expansão dos mercados ilegais globais e o surto de consumo de drogas	8
	2.3 Inadequação dos sistemas de controle do crime	11
	2.4 Sistemas de controle do crime	18
	2.4.1 Sistema de Segurança pública	19
	2.4.2 Sistema de Justiça Criminal	19
	2.4.3 Sistema Penitenciário	20
	2.4.4 Subsistema Ciclo de Política	22
	2.5 As esferas de atuação do subsistema ciclo de polícia	25
	2.6 Atual configuração dos subsistemas ciclos de polícia	26
	2.7. Polícia ostensiva, a peça chave dos sistemas de controle do crime	29
3	PARADIGMAS E MODELOS INOVADORES	32
	3.1. As peculiaridades da polícia ostensiva	33
	3.2. Os grupos de modelos referenciais de sucesso	35
	3.2.1. Soluções de ordem gerencial da polícia ostensiva: Programa <i>Compstat</i> da <i>NYPD</i> .	36
	3.2.1.1 O desenho da solução gerencial.	39
	3.2.2 Soluções baseadas em estratégias de polícia ostensiva: o Policiamento Orientado a Problemas e o Policiamento Comunitário	41
	3.2.2.1 O desenho das soluções baseadas em estratégias de policiamento ostensivo	45
	3.3 Um modelo mínimo de inovação	
	3.3.1 Os elementos do modelo mínimo	50
	3.4 Críticas e problemas na aplicação do modelo mínimo de inovações	60
4	O MODELO MÍNIMO NA AMÉRICA DO SUL	64
	4.1 Bogotá, primeira experiência sul-americana	67
	4.2 Rio de Janeiro, primeira experiência brasileira	69
	4.3 São Paulo, adoção parcial e adequação local	71
	4.4 Minas Gerais, a mais “nova-iorquina” das experiências	73

4.5	Análise dos casos	75
5	A <i>POLITICS</i> DA <i>POLICY</i> DE SEGURANÇA PÚBLICA	76
5.1	A politics na policy de segurança pública brasileira	82
6	CONCLUSÃO	95
	BIBLIOGRAFIA	102

1 Introdução

Diante dos graves problemas gerados pela criminalidade contemporânea, o controle do crime se tornou item presente na pauta por políticas públicas de vários governos, principalmente nos grandes centros urbanos da Europa, EUA e América Latina. A emergência do problema produziu, nas duas últimas décadas, uma geração de propostas inovadoras que romperam com os paradigmas do setor da segurança, tributários da visão meramente jurídica do problema e da doutrina da segurança nacional. Estas novas alternativas e modelos de políticas tinham como foco o controle do crime e contribuiriam para desenvolver a lógica policial moderna, focada na gestão do trabalho de polícia, na análise empírica das dinâmicas criminais e na utilização de estratégias de policiamento ostensivo como principal recurso de dissuasão e controle do crime.

O presente trabalho é uma análise sobre estas políticas inovadoras do setor da segurança. O objetivo é apresentar e discutir as características institucionais e o processo de implementação do conjunto de inovações que foram desenvolvidas e aplicadas em contextos urbanos sul-americanos afetados por problemas criminais graves.

As políticas de segurança e as práticas policiais foram tradicionalmente analisadas, no âmbito da ciência política, sobretudo como o reflexo do processo de transição para a democracia (Pinheiro, 1998), enquanto que na sociologia observavam-se esforços de explicação para a contínua escalada da violência urbana (Beato,2001; Coelho,1986; Paixão,1993). Nessas abordagens os modelos explicativos sobre as razões da violência, estruturam-se exclusivamente em concepções macro-estruturais sobre as dinâmicas organizacionais do Estado e das políticas públicas, ora filiados a perspectiva estruturalista, ora as premissas jurídico-institucionalistas. No momento logo após a redemocratização, o foco das abordagens recaiu sobre o controle do arbítrio estatal. O debate realizado em torno dessa perspectiva conduziu a uma quase ausência do objeto principal a ser analisado, o controle do crime (Beato,2005). Relegado a segundo plano pela prioridade dada ao tema “controle e reforma da polícia” (Brodeur, 2002) e encoberto pela desproporcional importância dada as políticas de justiça criminal, o controle do crime só passou a ser considerado como tema relevante do setor da segurança (embora ainda em seus estágios iniciais) a partir dos anos 90, em virtude da escalada da violência nos centros urbanos.

Quanto à implementação das políticas, o período da transição à década de 90 é marcado por

dois tipos de ações: as reativas a crises sazonais, marcadas por improvisações e medidas paliativas de curto prazo, fruto do desconhecimento de *decision makers* das nuances e especificidades do setor; e as omissão contínuas que, segundo Hill (1997), podem ser interpretada como um tipo de “política” para o setor, dado sua conveniência como estratégias de manutenção do *status quo*.

O debate na sociedade e nas ciências sociais sobre as políticas de segurança no Brasil tendeu a diluir a autonomia de seu objeto, enquadrando-o como uma variável explicativa de fenômenos mais amplos, como o processo de redemocratização ou a modernização do arcabouço jurídico penal brasileiro. Exemplo e expressão desse fato são as discussões em torno dos “pacotes de segurança” a serem votados no Congresso Nacional. Apresentados como solução para a segurança pública e o controle do crime, a maioria das propostas apenas alteram os ritos do processo penal, o que significa impacto sobre o sistema de justiça penal (ao alterar o tempo dos tramites processuais até o julgamento de fato). E sobre o sistema penitenciário (ao alterar o tempo ou a forma das penas), mas que exercem pouca ou nenhuma influência sobre o sistema de segurança pública, responsável pela aplicação do principal recurso de controle do crime, a ampliação da capacidade de dissuasão.

A aplicação da polícia comunitária é outro exemplo do equívoco conceitual que paira sobre o setor da segurança pública no Brasil. Desenvolvida nos EUA como estratégia de relacionamento polícia-sociedade, a polícia comunitária foi a solução para a crescente desconfiança e afastamento entre polícias e sociedade nascidos na utilização da polícia na repressão aos movimentos por direitos civis na década de 60 e da influencia de idéias segregacionistas dentro da polícia. No Brasil pós-regime militar, o processo de transição democrática constituiu-se num quadro adequado para a aplicação da polícia comunitária. Na busca de um novo paradigma para o setor ela foi adotada como política de reforma da imagem das polícias e relação com o público, o que se mostrou como uma estratégia coerente e eficaz. No entanto, diante da pressão provocada pela escalada do crime nos principais centros urbanos do país, ela também foi apresentada como política de controle do crime, o que causou danos de duas ordens. Primeiro á própria doutrina de polícia comunitária, que obviamente não demonstrou os resultados esperados no controle do crime, gerando inclusive desconfiança e descrédito entre os policiais e comprometendo sua expansão original; e em segundo plano, no desenvolvimento das políticas de controle do crime, pois acabou obstruindo o debate sobre as alternativas viáveis, “atrasando” esse debate através do tempo e investimentos gastos nos esforços de implementação, monitoração e avaliação de um programa incorretamente escolhido.

Nos últimos anos trabalhos que abordam políticas de segurança a partir da sua capacidade de controlar o crime criaram uma nova perspectiva de análise sobre o crime e ampliaram o leque de referências teóricas sobre o tema (Beato, 2005). Nessa perspectiva o principal referencial teórico são as concepções neo-institucionalistas sobre o Estado e as dinâmicas de produção das políticas públicas, que trazem ao debate não só os atores e instâncias do Estado, antes ignorados pelas abordagens macro-estruturais, como também poderosos recursos de análise de problemas e de construção de modelos explicativos para subsidiar políticas. Refiro-me a conceitos como insulamento burocrático, influência dos *street level bureaucrats*, efeitos de *path dependece*, presença de *veto players* e estratégias de não-agenda em arenas de processo decisório. Tais recursos intelectuais são determinantes para a compreensão das contingências políticas e institucionais da arena e determinantes para que *decision makers* possam construir políticas eficazes e eficientes, através da inovação (Marques, 1997; Saporì, 2007).

Ao focar as políticas inovadoras de segurança a partir da sua eficácia no controle do crime pretendo utilizar o referencial teórico neo-institucionalista, especificamente os recursos analíticos de médio-alcance, que permitem a construção de um modelo explicativo da inovação em que o tipo de estrutura organizacional e os modelos de gestão estatais podem ser interpretados como variáveis dependentes dos processos de formulação, definição e aplicação das políticas. ***Com isso é possível mapear e descrever as contingências presentes na estrutura institucional da segurança, revelando-as nas estruturas organizacionais e nos processos relacionados com o “percurso” que uma proposta inovadora cumpre para se tornar uma política.*** Indo além, portanto, da mera descrição de resultados de uma política de sucesso. Importante destacar que ***a burocracia policial é considerada e analisada não como variável dependente e sim como variável explicativa do sucesso de políticas de controle do crime.***

Ao considerar a estrutura institucional da segurança pretendo demonstrar que a eficácia das políticas de segurança passam necessariamente pelas contingências produzidas pelas peculiaridades da atividade de policiamento ostensivo e da autônoma burocracia policial. No caso brasileiro ainda há a necessidade de superar as distorções estruturais de origem jurídico-institucionalista do nosso sistema de segurança pública.

A premissa inicial do trabalho é de que o conhecimento (ou ignorância) dessas contingências e peculiaridades, e a conseqüente consideração delas no desenho das políticas, no processo de decisão e nas estratégias de implementação, podem significar a diferença entre o sucesso e o revés de uma política inovadora de controle do crime.

O trabalho apresenta um modelo de políticas inovadoras de segurança, estruturado num

referencial teórico desenvolvido no âmbito da ciência política norte-americana especializada (Bayle e Skolnik, 2001; Bittner,2003; Braga, 2006; Eck&Spelman,2006; Felson,1994; Goldstein,1979,1990,2003; Manning,2003; Mastrofsk,2003; Sherman,2003; Silverman,2006; Wilson, 1983) e em modelos de aplicação e gestão de políticas utilizado em polícias nas décadas de 90 e 2000, primeiro em cidades norte-americanas e depois em cidades européias e latino americanas.

A primeira experiência empírica dessa perspectiva de política foi o conjunto de inovações aplicado na Polícia de Nova York no final dos anos 80, conhecido como modelo COMPSTAT. Trata-se de um modelo de política que combinou gestão organizacional e aplicação de estratégias de polícia ostensiva, desenvolvidos a partir dos seguintes princípios:

- Uso sistêmico de Inteligência policial (informação tratada), que deve ser precisa e disponível a todas esferas, a fim de aprimorar a intervenção e tratamento dos problemas detectados;
- Rápida alocação de forças policiais, inibindo a burocracia paralisante e valorizando a cultura de pronto-emprego das forças policiais;
- Emprego de Táticas policiais eficientes para cada tipo de problema detectado;
- Contínuo diagnóstico e avaliação dos problemas criminais e do desempenho policial;

Como estratégia interna estabeleceu o incentivo a micro reformas, a descentralização, a aferição de resultados e o controle.

A operacionalização desses princípios produziu um método de gestão da polícia ostensiva baseado em três etapas ou módulos: diagnóstico multidisciplinar, planejamento assertivo e intervenção multisetorial. Que tratarei de forma parcimoniosa no corpo do trabalho. A hipótese primária da pesquisa é de que a conjugação entre os pressupostos da Teoria de planejamento operacional denominada Policiamento Orientado a Problemas (POP), combinada com o Modelo de controle e gestão da polícia Compstat e as adequações ocorridas quando aplicados em outros contextos pelo Mundo, produziu uma modelo inovador de política, que utiliza estratégias de polícia ostensiva estruturadas no emprego conjugado da inteligência, tecnologia e gestão policiais, que denomino de “Tripé da Inovação”. Esse modelo consegue um controle eficaz do crime porque amplia a eficácia da dissuasão e provoca o aumento do custo da ação criminosa (Eck, 2006; Silverman,2006).

Essa definição de objeto e alcance analítico permitem a formulação da seguinte questão de pesquisa:

Quais as razões da eficiência das inovadoras políticas de controle do crime, baseadas em estratégias de polícia ostensiva que tem por paradigma o modelo de gestão de polícia ostensiva do NYPD, denominado como COMPSTAT, pressupostos da literatura de

Policiamento Orientado a Problema e as adequações ocorridas quando aplicados em outros contextos pelo Mundo?

A dissertação está organizada e dividida em quatro capítulos:

O **primeiro capítulo** é dividido em dois segmentos, primeiro apresento o problema criminal contemporâneo, onde argumento sobre como as peculiaridades e sofisticções da criminalidade moderna elevaram o nível de dificuldade para o seu controle, provocando renovação e modernização das estratégias e gestão das instituições de controle e atualização do referencial teórico das políticas do setor. Depois apresento a configuração atual dos sistemas de controle do crime, onde destaco duas figuras chaves para essa pesquisa: o sistema de segurança pública responsável pelo controle preventivo do crime, através do subsistema do ciclo de polícia que tem como principal figura a polícia ostensiva. É nele onde se operam a principal resposta ao desenvolvimento do crime, as inovações no controle do crime, através das estratégias e gestão das polícias ostensivas.

No **segundo capítulo**, apresento uma análise descritiva dos referenciais teóricos e empíricos das inovações de sucesso, a literatura sobre policiamento orientado a problemas, onde analiso as razões da sua utilização como referencial teórico e a confusão conceitual com o policiamento comunitário. Depois analiso os elementos do referencial empírico, os modelos de gestão moderna da polícia ostensiva, inspiradas no programa conhecido como Compstat. E concluo com a apresentação de um modelo normativo das inovações, aplicáveis em contextos urbanos envolvidos com problemas criminais complexos, o modelo mínimo.

No **terceiro capítulo**, aplico o modelo nos casos sul americanos. O paradigmático caso de Bogotá e na seqüência apresento as experiências brasileiras, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Geras. Neles demonstro como os processos de implantação das inovações ocorreram e analiso os diferentes resultados apresentados.

No **quarto e última capítulo**. Análiso a partir do *Model Multiple Streams* de Kingdon, o processo de implementação dessas inovações e o papel das lideranças executivas.

2 O problema criminal moderno e os sistemas de controle do crime.

A sociedade ocidental conheceu nos últimos trinta anos uma criminalidade mais complexa, ampla e mortal que qualquer outro período do século XX. Apesar da sistemática destruição de vidas e patrimônio não ser exclusividade desse período a violência cotidiana dos grandes e médios centros urbanos ocidentais tem características muito próprias a nossa época. A principal e mais importante delas é o fato de não ser provocada por guerras, epidêmias ou ocupações territoriais, mas majoritariamente por **crime de morte ou contra o patrimônio com amplo uso de armas de fogo e relacionados ao uso ou comércio de drogas**, seguidos da **expansão de crimes sexuais** e de atos associativos aos crimes como os **violentos atos de desordem**.

Esse quadro criminológico forma o *problema criminal contemporâneo*, identificado por dois tipos de manifestações, os indicadores criminais epidêmicos e os distúrbios crônicos.

Indicadores criminais epidêmicas são as altas taxas de crimes violentos, principalmente os homicídios e secundariamente os roubos e furto, que apesar de almejarem o patrimônio representam alto risco a vida, através do uso de armas de fogo e de violência física ou psicológica contra suas vítimas.

Para esse trabalho considero como indicadores criminais epidêmicos as taxas de homicídio iguais ou superiores a 10 homicídios. Taxas dessa magnitude são produto de um tipo de fenômeno criminal inédito no mundo até os anos 1970, e que se sedimentou nos anos 90 e 2000.

Para efeito de comparação, a França durante a ocupação nazista entre 1941 e 1945 teve taxa de homicídio de 18 por 100 mil habitantes para não-beligerentes, considerando as morte ocorridas durante a invasão, decorrente das atividades dos nazista e da Resistência e dos combates relacionados a expulsão dos alemães. A média francesa entre 1930 e 2005 é uma taxa menor que 2 homicídios por 100 mil habitantes, com exceção do período da guerra de independência da Argélia, que chegou a 3 (Lévy, 2007).

Nesse contexto a América Latina se destaca. Sua história é marcada pela violência, guerras de independência, escravismo, guerrilhas e ditaduras. Mas nada é comparado a mortandade provocada pela violência criminal dos últimos 25 anos. Em 2002 morreram na região 140.000 pessoas, a média latino-americana de mortos por habitante é seis vezes maior que a mundial, a cada 4 pessoas assassinados no Mundo uma é na América Latina. Um estudo de 1994 apontou que naquele ano só na Colômbia 74 mil crianças se tornaram órfãos. A Organização Mundial de Saúde (1999) declarou que na região ao final do século XX, o crime

foi (e continua sendo) a primeira causa morte entre pessoas de 15 a 44 anos. Quanto aos crimes patrimoniais o contexto não é diferente. No mesmo ano foram registrados 28 milhões de roubos, um a cada 1,12⁶ segundos (Briceno-León, 2003).

No Brasil, maior país da região, muitas capitais figuram entre as cidades mais violentas do mundo, como os casos crônicos de Recife e Rio de Janeiro. Mesmo cidades com reconhecidos avanços no controle do crime como Vitória, Belo Horizonte e São Paulo, ainda apresentam quadros graves. Em São Paulo, que já se configura com um *case* internacional de redução de assassinatos desde 1999, mesmo em plena curva descendente ainda foi palco de 4.000 homicídios dolosos em 2007.

Os ***Distúrbios crônicos***¹. Por toda a história contemporânea encontramos distúrbios e tumultos, o próprio “nascimento” da polícia ostensiva (Polícia Metropolitana de Londres em 1829) decorre de uma tragédia ocorrida da utilização de um Exército para controlar um distúrbio civil, conhecido como o Massacre de Waterpool². Sejam distúrbios criminais, como os provocados por gângster em Chicago/EUA na década de 1930, criminosos em São Paulo em 2003 e 2006 e no Rio de Janeiro em 2007. Sejam distúrbios sociais/raciais como os corridos nos EUA, na década de 1960, Los Angeles em 1993 ou Paris em 2005, o que permite diferenciar os distúrbios da atualidade com os do passado e classifica-los como crônicos são dois fatores, a maior amplitude e o nível e potencialidade de violência apresentado por eles (Lane, 2003 e Monet, 2006).

Comunicação e acesso a armas são potencializadores dos distúrbios crônicos, rápida alocação de participantes de distúrbios são possíveis em virtude do acesso as telecomunicações, da mesma forma a comunicação de massa possibilitam o alastramento de pânico na população e servem de estímulo e competição entre grupos de agressores geograficamente distantes dos “organizadores” do distúrbio. A banalização do uso de armas de fogo nesses eventos é consequência da enorme facilidade de acesso as armas de fogo, principalmente de baixo calibre (como revólveres), dado o desenvolvimento do mercado negro de armas³, que tratarei mais a frente.

Indicadores criminais epidêmicos e distúrbios crônicos, as duas expressões do problema criminal contemporâneo, produzem perdas de vidas e recursos materiais tão

1 Distúrbios populares de longa duração (mais de um dia) onde há grave quebra da ordem pública, como a destruição de bens públicos e particulares em grande escala, espancamentos coletivos e enfrentamento coletivo e razoavelmente eficaz contra forças estatais, incluindo ou não uso de arma de fogo.

2 Repressão do exército britânico a manifestantes ludistas que acabou em dezenas de mortes.

3 Um revolver calibre 38 pode ser comprado por volta de US\$ 100,00 nas periferias de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Nova York ou Bogotá.

volumosos que inviabilizam o cálculo preciso dos danos e perdas diretas e indiretas para a qualidade de vida e para a economia mundial.

Seus principais protagonistas, autores e vítimas, são homens jovens, entre 15 e 25 anos, baixo nível de escolaridade e morador das periferias das grandes metrópoles com altas densidades demográficas e altos índices de mobilidade residencial. Além do imensurável dano e impacto emocional que a perda violenta e não-natural desses jovens causam nas suas famílias e comunidades, o impacto econômico do seu desaparecimento ou afastamento do mercado de trabalho (por prisão) geram importantes reflexos econômicos. Organizações internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), afirmam que os custos da violência chegam a cifras de bilhões de dólares, consumindo porções consideráveis do PIB de alguns países da América Latina e Caribe, em gastos com serviços médicos, aposentadorias precoces, diminuição da PEA, serviços assistenciais diversos, incluindo o apoio do Estado a famílias e órfãos de vítimas do crime e da violência (Briceno-León, 2003).

A descrição do contundente e custoso, social e economicamente, problema criminal contemporâneo, sugere uma relação de causa e efeito com a modernidade econômica. Tese defendida e difundida pela moderna literatura sociológica da violência, que atribui aos processos modernizantes relacionados a urbanização e industrialização ocidental pós revoluções industriais as causas dos atuais fatos criminais. Considerando-os efeitos colaterais e infalíveis do progresso econômico e social da modernidade (Soares, 2008).

No entanto as evidências empíricas sobre a história quantitativa do homicídio, principal expressão da criminalidade violenta, apresentadas e analisadas pelo eminente criminólogo brasileiro Soares (2008), desautorizam essa hipótese, ainda predominante no pensamento social brasileiro.

Desde o fim da Idade Média o desenvolvimento político, social, econômico e tecnológico produziu melhorias da qualidade de vida e contundente redução da violência criminal durante quase 700 anos no Ocidente. Do século XIV a primeira metade do século XX, a modernização política e econômica, o que inclui os grandes fluxos mundiais de industrialização e urbanização, foram as razões da redução e não do aumento da violência criminal (Soares, 2008).

Os EUA, primeiro grande país ocidental a lidar com as manifestações do problema criminal contemporâneo, reforçam a inexistência da relação de causalidade entre indicadores criminais epidêmicos e modernidade econômica.

Enquanto o crescimento econômico tem ascensão linear desde o século XIX, seus indicadores criminais do mesmo período apresentam uma curva em “U”. Sendo o início da trajetória a década de 50 do século XIX, a curva a transição entre os séculos XIX e XX e o fim os indicadores criminais dos anos 60 (Lane, 2003). Portanto é o período que coincide os estabelecimento de indicadores criminais epidêmicos simultaneamente aos *boom* industrial, econômico e urbano americano.

Chegamos então a duas evidências antagônicas. De uma lado há uma clara relação, pela simultaneidade, entre os processos de urbanização e industrialização pós 2º Guerra Mundial, também denominado de modernidade tardia. E os indicadores criminais epidêmicos, principalmente quanto a homicídios em países subdesenvolvidos e grandes cidades norte-americanas. Do outro lado temos uma irrefutável evidência empírica quantitativa de que o mesmo processo modernizante não é o responsável pelo fenômeno criminal contemporâneo. Fato que a modernização reduziu e não produziu indicadores criminais epidêmicos. Diante de tal quadro o que explica o problema criminal contemporâneo?

As pesquisas quantitativas e a análise de Soares (2008) evidenciam que os homicídios são fenômenos sociais estruturais, o que significa que mantêm tendências de mudanças graduais (de ascensão ou queda), padrão estável (quanto a distribuição e frequência) e composição interna também estável (perfil das vítimas, autores e meios). Ou seja, a análise das séries históricas da criminalidade violenta demonstram que ela é fortemente estável (ou estrutural), seja em países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, ainda que mais duradouras nos primeiros.

Essa consistente estabilidade não significa imutabilidade, como bem alerta o pesquisador (Soares,2008). Os indicadores de criminalidade violenta podem mudar, lenta ou abruptamente dependendo da natureza das variáveis a que está submetida, as estruturais ou não-estruturais.

As *variáveis estruturais* como a modernidade econômica, levaram cinco séculos para, com industrialização e urbanização, derrubar gradualmente os indicadores criminais. Como exemplo, as taxas de homicídios por 100 mil habitantes de cidades como Amsterdã e Estocolmo foram de 50 e 42,5, respectivamente, no século XV para menos de 1 no século XX. Portanto, modernidade reduz e não aumenta violência criminal, mas o faz de maneira lenta e gradual (Soares, 2008).

Por outro lado, as *variáveis não-estruturais* ligadas ao dinamismo dos mercados

ilegais, a disponibilidade de armas de fogo e a incapacidade dos sistemas de controle do crime, provocam abruptas mudanças nas estáveis tendências da criminalidade violenta. A cidade colombiana de Cali em apenas 11 anos fez inversamente o que Amsterdã e Estocolmo fizeram em 500 anos, saltou de uma taxa de 23 homicídios por 100 mil em 1983 para 124 em 1994. Período que coincide com ascensão dos cárteis de Cali de Pablo Escobar e consequente da inundação de drogas e armas, concomitantemente à guerra civil (Soares, 2008).

Portanto, o que explica o estabelecimento do problema criminal contemporâneo, desde os anos 60 em metrópoles americanas, e desde os anos 80, em grandes metrópoles e regiões do mundo ocidental subdesenvolvido, são variáveis não-estruturais relacionadas aos mercados ilegais, às drogas e aos sistemas de controle do crime obsoletos.

“Um crescimento súbito (da criminalidade violenta) sugere fatores novos, como **crescimento acelerado do consumo de drogas** e da luta por pontos de distribuição; **acesso fácil a novas e potentes armas**; colapso **de fatores dissuasórios, como a polícia** e outros mais, ou o fim de uma guerra (SOARES, Gláucio Ari Dillon. Não Matarás, Desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008)”.

Além dos fatores descritos há uma variável estrutural contundentemente influente e já consagrada na literatura criminológica moderna o fato dos jovens serem os principais protagonistas da criminalidade violenta, sejam como autores ou vítimas (Wilson e Herrnstin, 1998). Em todo o mundo ocidental homens jovens tem maior risco de serem assassinados que homens de outras faixas etárias (Briceno-León, 2003).

Na Inglaterra a *British Crime Survey* de 2002-2003 demonstrou que homens jovens entre 16 e 24 anos tem 4,4 vezes mais chances de ser vítima de assassinato que homens adultos e 7,5 vezes que os homens idosos (Viapiana, 2006). No Brasil a taxa de homicídio por 100 mil habitantes foi de 28,4 em 2002 para toda a população, para os jovens entre 15 e 24 anos, 54,7, chegando a 118,9 no Rio de Janeiro, 103,4 em Pernambuco e 81 em São Paulo, dentre os presos, os jovens nessa etária também são maioria (Viapiana, 2006 e Zaluar, 2006).

Frente ao quadro conclui-se que o problema criminal contemporâneo se sustenta em uma variável estrutural, a presença de jovens; e três variáveis não-estruturais, **a expansão dos mercados ilegais**, **o surto de consumo de drogas** e **a indequação dos sistemas de controle do crime**.

Considerando a descrição da literatura que comprova a influência positiva das populações jovens sobre a incidência de criminalidade violenta (Wilson e Herrnstein, 1998). Não é adequado considerar esse fator como uma típica variável estrutural, que provocará constantes e lentos efeitos sobre as taxas criminais, conforme a composição demográfica jovem oscile.

Sua inclusão no modelo explicativo está condicionada a relação com as três variáveis não-estruturais, ou seja, devem ser consideradas apenas as populações jovens que convivam em locais com forte atividade de mercados criminais, frequente consumo de drogas ou desestruturado sistema de controle do crime. O que lhe confere um carácter “semi-estrutural” ou “quase não-estrutural” para a variável, rebatizada de *presença de populações jovens em situações de risco*.

No entanto, as variáveis não-estruturais não possuem o mesmo peso. Expansão de mercados ilegais e surto de consumo de drogas são estruturas não-controladas pelo Estado, conhecidos e definidos por constatações e estimativas baseadas nos contatos das esferas públicas com eles. Sendo estruturas não-controladas diretamente pelo Estado, são ao mesmo tempo razão e parte do problema criminal contemporâneo.

Por outro lado, sendo o sistemas de controle do crime a única estrutura controlada diretamente pelo Estado, dentre aquelas que motivam o problema criminal contemporâneo, é nela que o Estado poderá promover eficazes políticas públicas que evitem a vitimização. Para tanto é necessário superar a atual condição obsoleta desses sistemas, inovando e movendo corretamente as “peças” dentro dos sistemas de controle do crime.

2.1 Ampliação da população jovem em risco.

As concentrações urbanas de populações jovens, em situações de risco de se tornarem vítimas ou serem cooptadas pelo crime, formam o “caldo de cultura” que potencializa o problema criminal contemporâneo. Por concentrarem as principais vítimas potenciais e por ampliarem a oferta de “mão de obra” criminal. Como os pistoleiros do nordeste brasileiro, os jovens desempregados da segunda e terceira geração de imigrantes nos

países desenvolvidos (como os descendentes de latino-americanos no EUA e Espanha, argelinos na França e árabes na Inglaterra) ou as mulheres do Leste europeu e da América Latina destinadas a prostituição.

A expansão e dinamização dos mercados internacionais em decorrência da globalização econômica coincide com o final do processo de forte industrialização e urbanização da segunda metade do século XX, no final dos anos 80.

Essa urbanização tardia, produziu extrema concentração populacional de jovens, através da melhoria da qualidade de vida e dos intensos fluxos migratórios que produziram impactos sociais, econômicos e espaciais determinantes nas grandes metrópoles. A principal delas a formação dos aglomerados urbanos desordenados como as favelas, que cresceram de forma exponencial no período.

Em São Paulo no ano de 1973 as favelas as habitações de 1,2% da população, 20 anos depois em 1990 ela saltou para 19,8%, crescendo nos anos 90 um percentual de 16,4% ao ano (Davis, 2006).

2.2 Expansão dos mercados ilegais globais e o surto de consumo de drogas.

A dinamização dos mercados ampliou as relações e trocas comerciais, legais e ilegais. Expandindo mercados criminais antes reclusos a poucos operadores e compradores, como os mercados ilegais de drogas, armas, obras de arte, tecnologia, pirataria, pedras preciosas, madeiras de lei, minérios e remédios. Até seres vivos voltaram a ser traficados, mulheres e crianças destinadas a prostituição, jovens homens e mulheres para o trabalho ilegal ou escravo, crianças para adoção, além de órgão humanos e animais silvestres. Esse quadro de expansão do mercado criminal movimentou parte significativa das riquezas globais, segundo a ONU o lucro gerado pelas 4 milhões de pessoas (majoritariamente mulheres e crianças) traficadas anualmente no planeta, está entre 7 e 10 bilhões de dólares/ano (Naím, 2005).

Esse inédito, mas já sedimentado, novo mercado criminal está ancorado nas demandas por consumo de produtos e “serviços” ilícitos de consumidores localizados nas grandes metrópoles americanas, capitais européias e regiões prósperas de países em

desenvolvimento como o estado de São Paulo, a região metropolitana de Buenos Aires ou a cidade de Jacarta.

Apesar da variedade de produtos e serviços ilícitos ofertados, o mercado é captaneado por dois segmentos principais, drogas e armas. Segmentos do mercado ilegal global que mais dinheiro movimentam, mesmo quando comparado com as transações legais, perdendo apenas para o mercado petrolífero (Naím, 2005).

Nunca o Mundo consumiu tantas drogas, segundo estimativas da *United Nations Drug Control Programme* (UNDCP) na década de 80 a produção de cocaína alcançou produção em escala industrial o que possibilitou a drástica redução do seu preço e facilitação do acesso e consumo. O lucro proporcionado por esse mercado ilegal é tão expressivo que as dificuldades lógicas que poderiam inviabilizar a ampliação desse mercado foram pulverizadas nos anos 90. O *menu* de narcóticos e alucinógenos disponíveis a qualquer consumidor mediano de uma grande cidade mundial, esteja ele em Nova York, Porto Alegre, Kiev, Bombai ou Tóquio vai da cocaína dos países andinos sul-americanos a heroína da Ásia central, passando pelas anfetaminas produzidos nos laboratórios europeus (Naím, 2005 e Glenny, 2008).

Em decorrência dessa expansão mercadológica as apreensões internacionais de drogas saltaram de 300 mil em 1990 para 1,4 milhão em 2001, o que é um dado sintomático, pois estima-se que a polícia apreenda apenas algo entre 5% e 15% da produção mundial (Naím, 2005).

Estudos recentes comprovam a relação direta entre atos criminosos violentos e uso de drogas, utilizada como estimulante e encorajador de atos criminosos como roubos, tráfico de drogas e assassinatos. Fazendo parte dos recursos necessários para a prática criminal, junto com a arma de fogo (Viapina, 2006)

Armas e métodos próprios de guerra e terrorismo foram incorporados as atividades criminosas. Fuzis, explosivos, ataques simultâneos, tortura, seqüestro, são recursos e práticas utilizadas pela criminalidade contemporânea e cada vez mais freqüentes nos médios e grandes centros urbanos mundiais.

A dinamização do tráfico de armas foi provocada principalmente pela “inundação” das antigas armas soviéticas no mercado negro de armas. Oriundas das desmanteladas forças armadas dos países do antigo bloco soviético e da desmobilização das guerrilhas apoiadas pela União Soviética. Permitindo também a ampliação da disponibilidade de “mão de obra

criminal sofisticada”, como ex-guerrilheiros das guerras civis de países africanos e asiáticos (Angola é um típico exemplo), ex-membros das forças armadas do bloco soviético e mercenários ocidentais, europeus e americanos, “desempregados” (Glenny, 2008).

A ampliação da oferta de armas estimulou a concorrência com o poderoso mercado de armas ocidentais, principalmente o desregulamentado mercado norte-americano, o que provocou a queda do preço das armas e a facilitação ao acesso. Através da própria ampliação da disponibilidade delas, da ação dos concorrentes reduzindo preços para não perder mercado e pelo “efeito equilíbrio”. Que ocorre quando um desafeto, criminoso ou gangue adquire arma de fogo ou amplia a sua capacidade bélica e “obriga” seus desafetos ou concorrentes a fazerem o mesmo. Para manter o equilíbrio na guerra entre eles ou na disputa do mercado criminal local.

Nesse tabuleiro criminal, onde armas e drogas são as principais peças as máfias e organizações criminosas, que não são exclusividade do século XX, tem papel destacado. Elas ampliaram fronteiras e ganharam forças e principalmente concorrência, com a formação das redes criminais. Tipos de conexões criminosas menos rígidas e mais amplas que as rígidas e hierarquizadas organizações mafiosas tradicionais, que por sua flexibilidade dinamiza a “gerência” desses florescentes mercados criminais. Auxiladas ainda pela difusão das tecnologias de comunicação, são as principais responsáveis pelo distúrbios crônicos do problema criminal contemporâneo, que lhes facilitam a viabilidade de ações coordenadas e simultâneas, como os vistos em Paris (2005), São Paulo (2006) e em unidades prisionais paulistas em 2001 e 2006 (Glenny, 2008).

Por fim, como base auxiliar das transações dos expandidos mercados criminais temos os estados párias (Naím, 2005). Figuras própria do final do século XX, que unem miséria, completa desestrutura institucional, localização geográfica privilegiada, corrupção acentuada e plena ação de máfias. Transformam países pobres em importantes entre-posto dos fluxos mercadológicos ilegais mundiais, além de esconderijo para grupos criminosos e terroristas. A tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina é um desses típicos “território párias”. Com evidente atividade de mercados criminais transnacionais e comprovada relação com grupos criminosos de São Paulo (Souza, 2007).

2.3 Inadequação dos sistemas de controle do crime.

A Europa apesar de estar sob a influências das mesma modernidade econômica pós guerra não apresentou manifestações do problema criminal contemporâneo como nos EUA e América Latina, nas décadas de 80 e 90. Apesar de contar com distúrbios crônicos e alguns indicadores criminais preocupantes, relacionados a roubo e furto, e principalmente ao comércio e uso de drogas (Monet, 2006).

O problema criminal contemporâneo se apresentou de forma muito mais danosa e contundente nas grandes cidades americanas e nos países latino americanos. A atuação dos mercados ilegais, o surto de consumo de drogas e a concentração de populações jovens em situações de risco também foram mais presentes nessas localidades. A razão principal para a ineficácia das políticas de controle dessas manifestações do problema criminal contemporâneo também estavam presentes nessas localidades. Seus **sistemas de justiça criminal se encontrarem obsoletos e impossibilitados de produzir controle formal** (Goldstein, 2003).

Essa debilidade dos sistemas de controle do crime, em especial o da segurança pública tem duas origens. Reformas anti-controle formal ocorridas em decorrência de abuso cometido em nome do controle formal. E uma profunda desatualização técnico-profissional de suas estruturas operacionais.

De fato os sistemas de controle do crime foram protagonistas de abusos nos EUA e na América Latina. Justiça penal, polícias e sistemas carcerários foram instrumentalizados e utilizados como algozes contra opositores políticos, adversários indesejados, etnias discriminadas ou minorias perseguidas. Inclusive institucionalizando e legalizando sistêmicas violações aos direitos humanos e políticos dos indivíduos pertencentes a esses grupos.

Em resposta, uma onda liberalizante anti-controle formal inspirou reformas e políticas nesses países. Sob a alegação de resgatar e aprofundar os princípios liberais que o caracterizavam na sua fundação, tais reformas ocorreram nos EUA nas décadas de 60 e 70. Em reação as atuações muitas vezes criminosas da polícia no controle das manifestações contra a guerra do Vietnã e principalmente na repressão aos movimentos contra a segregação racista e pelos direitos civis das décadas de 50 e 60 (Goldstein, 2003 e Braga, 2006).

Nos países latino americanos reformas ou políticas dessa natureza ocorreram nos anos 80 e 90 no pós ciclo das ditaduras militares e período de guerrilhas, quando novamente as polícias foram parte importante do aparelho repressor das ditaduras. Nos processos de

redemocratização predominou um forte sentimento e desejo de reformas anti-controle formal nos sistemas de controle do crime que passariam a vigor nesses regimes democráticos, entre eles o Brasil.

No entanto, tal onda liberalizante foi além do resgate dos sistemas de controle do crime das mãos instrumentalizadoras dos regimes e leis disvirtuantes e tornou-se um movimento anti-controle formal. Condenando qualquer forma de controle formal e aplicação de dissuasão a prescrição absoluta, caracterizando-os como manifestações totalitárias e instrumentos de cerceamento dos direitos civis. Igualando qualquer ato de promoção da dissuasão e da ordem pública de uma justiça e polícia obdientes ao Estado Democráticos de Direito, aos atos de repressão política e perseguição racial de instituições instrumentalizados por governos totalitários, grupos políticos radicais ou legislações segregacionistas do passado recente.

As reformas legais e estruturais ou as políticas influenciadas por essa lógica anti-controle formal enfraqueceram os sistemas de controle do crime com ações de diversas naturezas:

- Diminuição de penas e discriminalização de condutas, em vez da promoção de punição e tratamentos adequados.

- Limitações proibitivas a ações policiais dissuasórias, em vez de regulamentação e responsabilização objetiva (dos abusos) do poder de polícia, sem retirar-lhes a capacidade dissuasória.

- Complacência com novos e antigos hábitos atentatórios a paz pública (como consumo de drogas, pichação, prostituição, bebedeira pública, etc).

- Confusão entre garantia do devido processo legal com ampliação de recusos protelatórios que neutralizam e anulam qualquer efeito punitivo das sanções penais.

Entre outras medidas que sob a intenção de democratizar os sistemas de controle do crime, acabaram por lhes retirar a capacidade de produzir segurança e justiça.

Sistemas de controle do crime e aplicação de controle formal, principalmente através de dissuasão legal não são, por definição, instrumentos totalitários ou segregacionistas. Ao contrário, são instrumentos institucionais criados pelo Estado e sociedade modernos para exercerem o monopólio legal do uso da força. Sob a égide da Vontade Geral democrática, para garantir a liberdade política e civil e o Estado Democrático de Direito. Evitando e

coibindo que ações individuais ou coletivas atentem contra as premissas do Contrato Social firmando, protegendo a sociedade do totalitarismo, do segregacionismo e da criminalidade violenta.

Negar essa natureza dos sistemas de controle do crime, em especial da polícia, é negar todo o desenvolvimento do Estado republicano e liberal.

Os atuais sistemas de controle do crime ocidentais são produto do processo de desenvolvimento e sedimentação dos direitos individuais civis e políticos, ocorridos nos dois últimos séculos. E que propiciaram a formação de um conjunto de princípios que regem o Estado democrático e a administração pública contemporânea.

Tais princípios fundamentaram o estabelecimento do devido processo legal e da magistratura independente e laica. A sedimentação do Ministério Público como garantidor e fiscal da lei. A formação da polícia pública e profissional. A constituição do defensor legal e o banimento das penas de flagelo físico e moral. O impedimento de leis racistas e discriminatórias e a necessidade de provas materiais submetidas a critérios legais. Dentre outras inovações garantidora de direitos civis e políticos.

No que se refere ao controle do crime, tais princípios são positivados em um arcabouço jurídico penal garantidor dos direitos a vida, a liberdade e ao patrimônio e tornados efetivos pelos sistemas de controle do crime, que podem ser assim divididos⁴: sistema de segurança pública, que possui a incumbência de evitar a vitimização e proteger os cidadãos; sistema de justiça criminal, que possui a incumbência de aplicar a lei penal e evitar a impunidade; e o sistema penitenciário que tem a destinação de controlar os presos condenados, aplicar-lhes a punição definida pela Justiça e ressocializa-los.

Portanto, assegurar o Estado democrático de direito e as liberdades civis só é possível quando existe um sistema de controle do crime submetido aos limites da ordem democrática e com preservada e garantida capacidade dissuasória e controle sobre as condutas individuais que infringem essa mesma ordem democrática.

A desatualização técnica-profissional da estrutura operacional dos sistemas de controle do crime foi provocada pela manutenção de uma obsoleta estrutura policial criada em razão de um tipo de problema criminal que não existe mais. Me refiro a configuração criminal presente nos centros urbanos ocidentais até a primeira metade do século XX. Quando a organização policial e o combate ao crime se estruturaram a partir dos tipos criminais

⁴ Essa é uma divisão funcional amparada na literatura política e jurídica mas definida e proposta por esse autor, será melhor descrita e analisada no item 2 do capítulo.

existentes no período, classificados juridicamente criminalidade difusa e a criminalidade organizada.

No primeiro grupo estavam todos os crimes não-organizados. Crimes “sem maior impacto social”, como roubos e furtos de menor gravidade ou homicídios contra integrantes do mundo do crime, como prostitutas e criminosos. Além de, ocasionalmente, mortes de pessoas fora do contexto criminal, provocadas por dívidas, questões de honra, entre outras.

No segundo grupo estavam os crimes especializados, executados por organizações criminosas fortemente hierarquizadas. Tais organizações eram divididas em três subtipos: as mafiosas que controlavam o jogo ilícito, a prostituição, as drogas, o “mercado” de assassinos profissionais e o comércio ilegal e as estruturas e agentes corruptos do Estado; as quadrilhas de roubos e furtos especializados, como a bancos, joalherias ou obras de arte, entre outros produtos de valor agregado; e as organizações de terrorismo político como o IRA (*Irish Republic Arm*).

Para a criminalidade difusa uma polícia ostensiva limitada a vigiar ruas era o suficiente. A simples presença ostensiva e fardada da polícia, espantava ladrões e punquistas. Delimitava as áreas “permitidas” para “malandros, desocupados e prostitutas” e mantinha a “paz social”. Para tanto fazia-se necessário um policial disciplinado, atento e resistente as condições ambientais de vigília e patrulha diária. Pró-atividade, criatividade organizacional, interação com o ambiente ou conhecimento aprofundado sobre o problema criminal local não eram requisitos da atividade de polícia ostensiva. No lado da polícia judiciária, os policiais menos zelosos ou importantes eram destinados a investigar os crimes ocorridos nesse submundo criminal.

A criminalidade organizada era tema da **polícia judiciária** (investigativa), que se desenvolveu e se especializou acompanhando a demanda produzida por esse tipo de criminalidade. Grupos especializados em determinados tipos e grupos criminais foram criados. Um bom policial desses grupos deveria ter completo conhecimento sobre a atividade e a personalidade dos membros da organização que combatia, portanto o desenvolvimento policial foi na direção e na velocidade que o “melhor” do crime podia apresentar.

Em virtude dos grupos terroristas, grupos militares de investigação também atuaram nesse tipo de atividade policial. Apesar de se concentrarem nas atividades de Inteligência de Estado (Cepik,2003).

Portanto, as lógicas jurídicas (para o crime comum e organizado) e a da segurança

nacional (para os crimes organizados cometidos por terroristas) dominaram os sistemas de controle do crime e determinaram sua estrutura funcional.

Nessas lógicas tradicionais de polícia ostensiva a prática de “punir” policiais incapazes ou indisciplinados enviado-os ao trabalho operacional era comum. Assim como a definição do planejamento logístico sem qualquer priorização ao policiamento ostensivo.

Esse funcionamento anormal da estrutura organizacional das polícias ostensivas foi produto da influência das lógicas policiais tradicionais (jurídica e de segurança nacional) sobre os próprios gestores da polícia ostensiva.

Ao atribuir pouca importância ao policiamento ostensivo (encarado como funções de vigia e sentinela) quanto mais longe dele mais importância tem o policial. No sentido inverso, quanto mais jurídica ou administrativa for a função mais importância tem seu ocupante. Obviamente esse quadro leva a ineficiência do policiamento ostensivo, limitando a “surto de eficiência” produzidos pela abnegação e perseverança de alguns grupos de policiais de patrulha. Dado o completo desestímulo institucional reinante.

Concepção intimamente ligada a perspectiva de que a ação da polícia não tem efeito sobre a redução do crime. Visto que o crime ele é produto das mazelas sociais e econômicas, e que só a melhoria macroeconômica e a extinção das desigualdades sociais conseguirão controlá-lo. Essa concepção promove uma união curiosa entre policiais burocratas/bacharelescos e polícias do patrulhamento tradicional na manutenção do *status quo*.

Os burocratas não admitem que a polícia possa alterar contextos criminais, posicionamento que lhes é conveniente. Pois aceitar o contrário traria luz a instituição e lhes obrigaria a cumprir atividades operacionais, retirando-lhes o “status conquistado”.

Os polícias de patrulha tradicionais também não admitem que a polícia possa alterar o quadro criminal. Porque isso seria reconhecer sua própria ineficiência (Beato, 2001).

Outro efeito desse contexto é a promoção de “unidades especiais de policiamento” como respostas as manifestações dos problemas criminais, em vez do investimento em unidades territoriais de policiamento ostensivo.

É uma resposta típica das lógicas jurídicas e de segurança nacional. Primeiro, como a polícia não reduz crime, policiamento ostensivo não é fundamental. Para os criminosos que

“fujam ao controle”, faz-se necessário “grupos especiais”⁵ para combatê-los. Pois vigias e sentinelas não são capacitados para esse tipo de problema.

Logo, grupos especiais inspirados na doutrina militar de forças especiais são formados. Elege-se um inimigo específico, normalmente um grupo, para o qual é atribuída extrema capacidade intelectual. Ampliando a importância do grupo ou do criminoso de forma a valorizar sua captura, declarando depois que o problema criminal naquela localidade foi resolvido com a captura do “poderoso grupo ou agente” (Ramos e Paiva, 2007).

Essa é uma estratégia para responder manifestações locais e crônicas de ineficiências do policiamento ostensivo tradicional. Dessa forma os gestores dão resposta absolutamente superficiais para problemas crônicos (o criminal e o interno), ao mesmo tempo em que perpetuam um policiamento ineficiente. Com o desestímulo institucional que a ação de “grupos especiais de patrulhamento” causam nos policiais de patrulha.

Para os incapacitados, corruptos ou acomodados, é a certeza de que se o problema ficar grave o grupo especial é mandado. Para os policiais que se dedicam a profissão, é o pior quadro possível. Vê que os recursos e treinamentos negligenciados a ele são atribuídos para um grupo especial, evidenciando que sua função se restringe a vigília, secundária e impotente frente a problemas criminais reais.

Os sistemas de controle do crime, enfraquecidos pelas reformas anti-controle formal e estruturados a partir dessas concepções organizacionais antiquadas, conseguiram dar respostas parciais aos problemas criminais até o início dos anos 80. Quando os processos de inchaço das metrópoles urbanas se firmaram no mundo ocidental e os indicadores criminais epidêmicos e os distúrbios crônicos se estabeleceram.

Desde então, muitas formas de organização criminal surgiram. A letalidade e a violência exacerbada foram potencializadas pelo contexto de expansão dos mercados legais e ilegais e o surto de consumo de drogas. Quadro que resultou no completo desequilíbrio da relação crime (moderno) – polícia (obsoleta).

O problema criminal contemporâneo “explodiu” as antigas bases da relação crime-polícia, junto com ela a noção tradicional de polícia ostensiva, impactando todos os sistemas de controle do crime. Dada a sua condição de “alimentador” de todos os outros sistemas.

Após a definição do problema criminal contemporâneo e do impacto das reformas anti-controle formal que causaram a obsoleta estrutura dos sistemas de controle do crime, as

questões que se impõem são:

Como controlar o problema criminal contemporâneo?

De quem é a responsabilidade de controlá-lo, se o principal recurso estatal, está obsoleto?

As respostas para essas questões se encontram no próprio sistema de controle de crime. Ao longo dessas quase três décadas desde o estabelecimento do problema criminal contemporâneo e principalmente, depois de décadas de reformas ou políticas anti-controle formal. Muitos efeitos e respostas foram criadas dentro do sistema de controle do crime que ajudam a entender quais tipos de respostas são necessárias e mais eficazes para lidar com o problema criminal contemporâneo.

Depois de um considerável “tempo de maturação” desses problemas, foi possível olhar para as estruturas burocráticas dos sistemas de controle do crime e, amparado nos preceitos neoinstitucionalistas, observar quais as boas respostas produzidas e quais podem inspirar políticas para o setor.

Antes de analisar tais respostas e possíveis políticas, faz-se necessário “colocar uma lente” sobre os sistemas de controle do crime. E identificar nessa estrutura, composta por sistemas heterogêneos e assimétricos interconectados, quais os atores a serem mobilizados para tratar o complexo e contundente problema criminal contemporâneo.

2.4 Sistemas de controle do crime.

A origem multicausal do crime aliado as suas atuais manifestações provocaram especializações nos sistemas que objetivam seu controle, acarretando divisões, por dimensões, dos sistemas, e conseqüentemente dos tipos de políticas públicas de controle do crime. Resultando em três áreas: o *sistema de segurança pública*, o *sistema de justiça criminal* e o *sistema penitenciário*.

A análise sobre as respostas dos sistemas de controle serão abordados através de uma perspectiva neo-institucionalista. O que significa mover o foco da análise para as estruturas institucionais do Estado destinados ao controle do crime, e abordar a estrutura institucional e a

lógica organizacional dos sistemas de controle do crime. Destacando as especificidades da arena e das burocracias do setor.

Esse exercício de definição da “configuração estrutural” dos sistemas de controle do crime permite compreender quais processos e atores são determinantes para a superação das inadequações dos sistemas. E auxilia a construção de respostas adequadas ao problema criminal contemporâneo. Ao mesmo tempo em que “coloca luz” sobre o alcance das políticas do setor, especificando cada sistema, suas funções e tipo de controle que podem produzir.

Portanto, passo agora a realizar uma breve descrição dos sistemas de controle do crime, me atendo sobre seu segmento mais importante para essa dissertação, o subciclo de polícia.

2.4.1 Sistema de Segurança pública.

É o sistema responsável por evitar a vitimização e pertence integralmente ao Executivo. É composto pelas instituições que aplicam dissuasão direta na forma de policiamento ostensivo e pelas instituições que garantem a manutenção da ordem pública, quando abaladas por fenômenos sociais (crimes, distúrbios, etc) ou eventos naturais (desabamentos, enchentes, etc).

Sua principal função, o controle formal e preventivo do crime, é realizado através da polícia ostensiva, que atua no estímulo ao controle informal e no exercício do controle formal do crime. Através de ações preventivas ou reativas do policiamento ostensivo no âmbito das esferas de atuação do subsistema ciclo de polícia. O policiamento criminal e manutenção da paz e ordem (Bittner, 2003).

Também são atores desse sistema as instituições responsáveis pela atividade de bombeiros e de defesa civil, na ação preventiva e reativo-emergencial de incêndios, acidentes e gerenciamento das crises e calamidades públicas. Apesar de não atuarem diretamente sobre o controle do crime, atuam na não-vitimização, objetivo do sistema e das políticas de

segurança pública.

2.4.2 Sistema de Justiça Criminal.

Este sistema é responsável por aplicar a justiça penal, através da identificação, processo e punição legal dos criminosos. As instituições e a responsabilidade pela sua operacionalização são divididas entre Executivo, Ministério Público e Judiciário.

Ainda que parte de seu “insumo básico” seja produzido pela polícia ostensiva (ao prender alguém em flagrante delito ou registrar os crimes sem autoria) o Executivo tem participação subsidiária nesse sistema. Através da própria polícia ostensiva e da polícia judiciária, que o Executivo controla apenas estruturalmente. Funcionalmente quem o faz é o Ministério Público e o Judiciário.

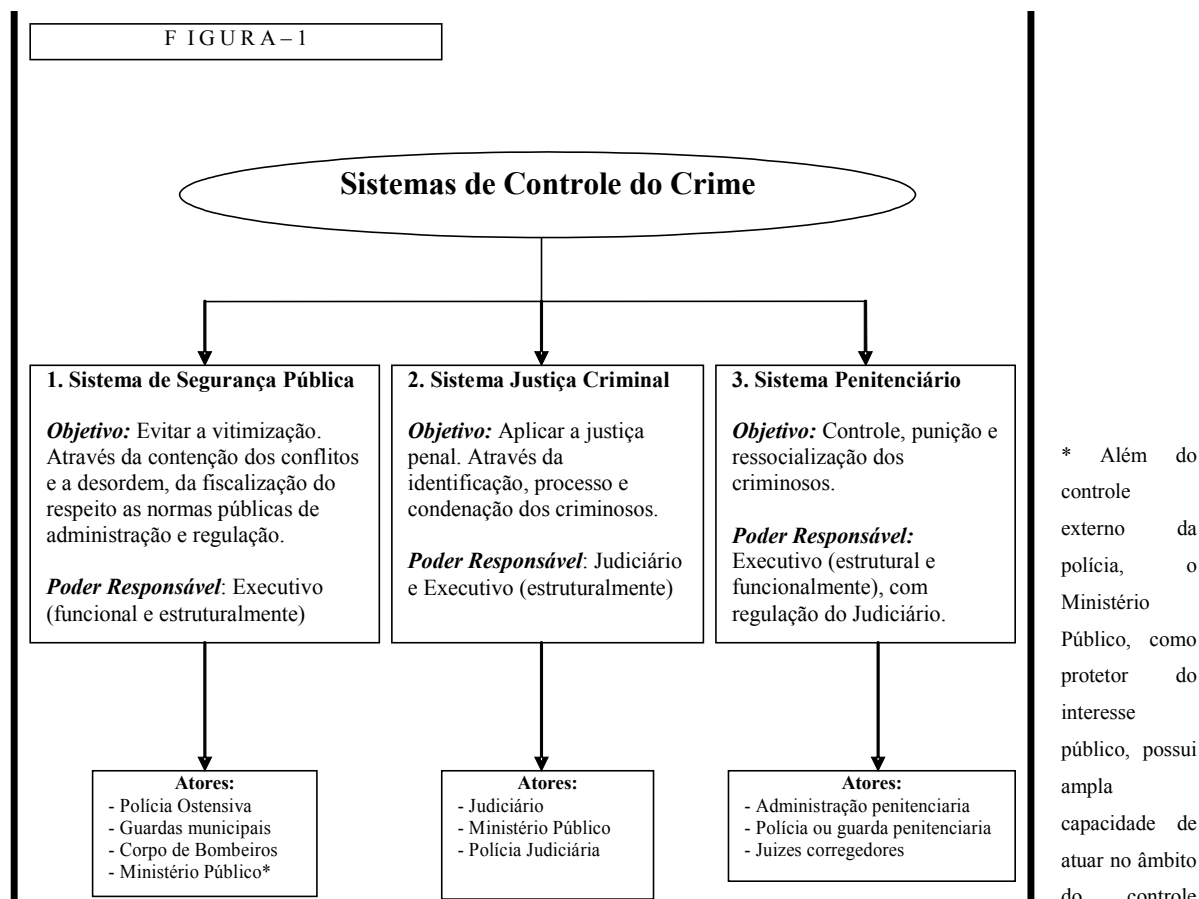
Depois de recebido o registro do crime ou o criminoso preso em flagrante delito, a polícia judiciária investiga e reúne provas para o processo criminal. O Ministério Público, instaura os processos criminais e em todo o mundo democrático ocidental (exceção ao Brasil) comanda as investigações. Ao judiciário cabe garantir a aplicação da lei penal e determinar a culpa, sentenciando o criminoso.

2.4.3 Sistema Penitenciário.

O terceiro e último sistema de controle do crime é o receptor da demanda produzida pela eficiência dos dois outros sistemas, tem a responsabilidade de controlar os criminosos presos, aplicar a punição e efetivar a ressocialização. Novamente é responsabilidade integral do Executivo, ainda que conte com a fiscalização do Judiciário quanto a fidelidade da sentença, em especial quanto ao tipo, duração e condições humanitárias de cumprimento da pena. Inicialmente era ligado aos sistemas de justiça criminal ou ao sistema de segurança pública. O aumento das populações carcerárias e a complexidade das redes criminais provocaram a emancipação desse sistema que possui necessidades e peculiaridades distintas

dos dois sistemas anteriores. Principalmente quanto a necessidade de controle do criminoso durante o cumprimento da pena e quanto a preparação para sua liberdade futura.

O diagrama a seguir (figura 1) apresenta as responsabilidades, funções e atores dos sistemas de controle do crime.



preventivo do crime. Na forma de intervenções especializadas que provoquem a ação do Executivo. Essa capacidade de ação é influenciada pelo acesso a informações do contexto criminal fornecidas pela polícia ostensiva, através de atuações integradas e sistêmicas.

Os sistemas de justiça criminal e penitenciário, modernizam-se conforme a demanda produzido pelo sistema de segurança pública. Um exemplo são os efeitos provocados em tais sistemas nos EUA pós-anos 80 e em São Paulo depois de 2000. Quando as taxas de encarceramento, principal indicador de eficácia da dissuasão, atingiram altos níveis em pouco espaço de tempo (em torno de uma década). Provocando efeitos como o início da informatização do judiciário e o desenvolvimento de carreiras especializadas no sistema penitenciário.

Quadro evidencia o papel determinante que a polícia ostensiva passa a desempenhar nesse novo contexto.

2.4.4 Subsistema Ciclo de Política.

Este subsistema não existe estruturalmente e sim funcionalmente, são as tarefas de cada uma das polícias, que ao mesmo tempo em que “alimentam” os sistemas de controle do crime as mantém conectadas. Formando o ciclo de polícia.

O ciclo de polícia é fundamentado na definição funcionalista de Bobbio (Dicionário de Política, 2000) sobre as atividades policiais. Ele demonstra que a primeira grande especialização da polícia ostensiva, a investigação criminal, provocou a separação das polícias em dois ramos de atividade: a polícia ostensiva, denominada também de polícia administrativa, e a polícia judiciária. Definindo também os Poderes ao quais elas estão subordinadas, estrutural e funcionalmente:

“É função da Polícia administrativa aplicar as limitações e proibições impostas pela lei à liberdade dos cidadãos e dos grupos sociais, e derroga-las, caso se trate de proibições não absolutas, com autorizações.[...] A Polícia administrativa depende organicamente e operativamente do executivo (Governo, prefeitos, síndicos).[...] É função da Polícia judiciária a averiguação dos delitos, sua repressão para impedir que continuem, a garantia das provas e das pessoas indiciadas à autoridade judiciária, e todas as investigações que esta julgue necessária ou úteis para o desenvolvimento da instrução. A Polícia judiciária depende organicamente do executivo e operativamente do judiciário (BOBBIO, 2000, pág. 945)”.

A seqüência das funções e ações das polícias que **formam o ciclo de polícia**, são as seguintes:

Seqüência da Polícia Ostensiva

1º - Identifica e intervém preventivamente em ambientes favoráveis ao crime;

2º- Dissuadi a preparação e a execução do crime, através de policiamento ostensivo e abordagens policiais em ambientes e situações indutoras de crime;

3º- Caso o crime ocorra, intervém imediatamente, através do serviço de chamadas de emergências policiais, para prender o criminoso e dar suporte a vítima;

4º- Em caso de fuga do criminoso, fornece a informação do crime a polícia judiciária, via Ministério Público (exceção ao Brasil);

Seqüência da Polícia judiciária

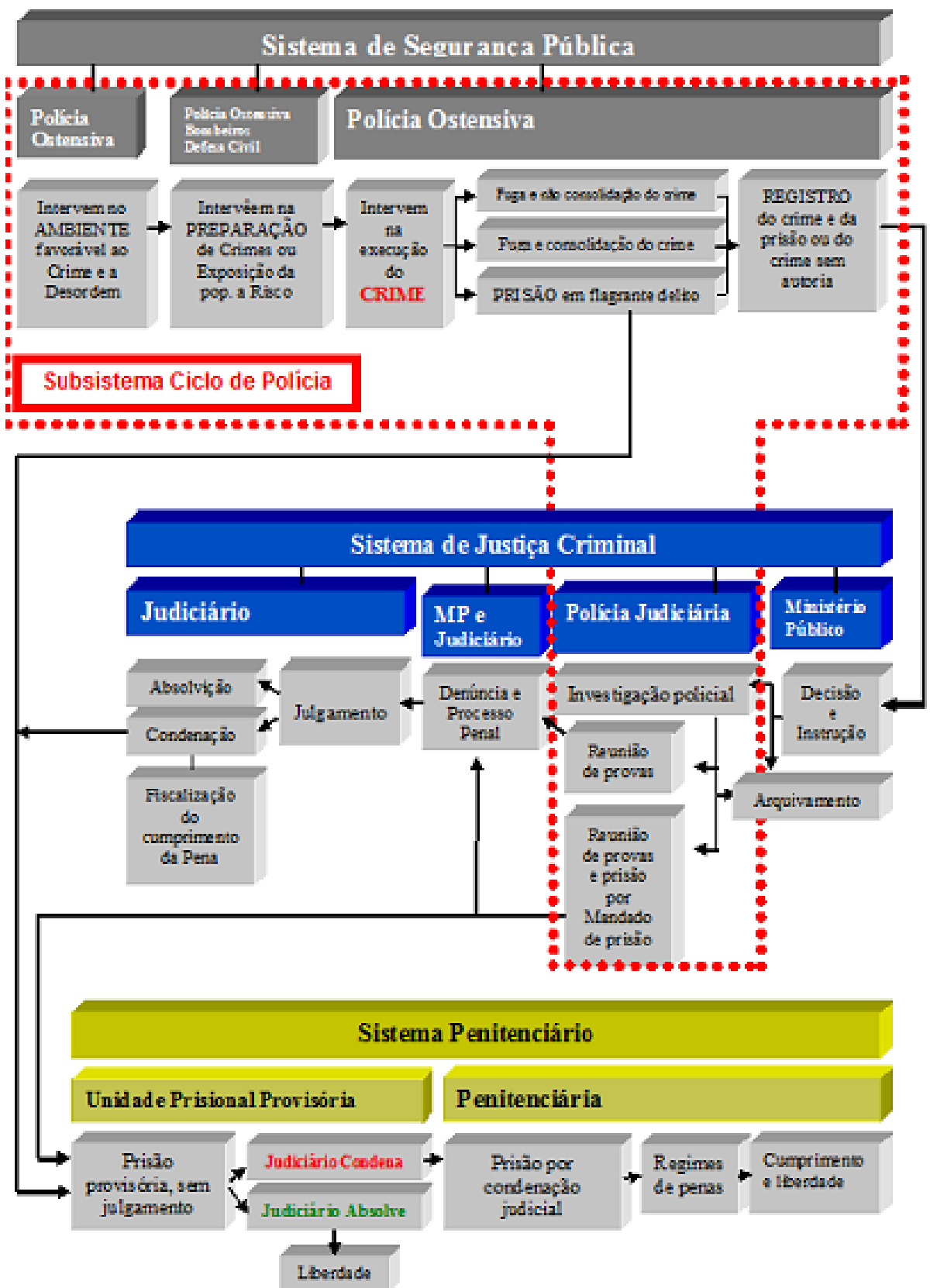
5º- Investiga os crimes transmitidos pela polícia ostensiva, via Ministério Público, e os crimes encontrados no curso de outras investigações ou a partir de denúncias;

6º- Reuni provas para o Ministério Público iniciar o processo, prende criminosos e revela informações e detalhes dos crimes e dos criminosos que evidenciam padrões e tendências criminais. Utilizados pela polícia ostensiva para prevenir novas ações nos ambientes favoráveis ao crime (1º etapa).

O subsistema é formado pelas funções desempenhas na base dos sistemas. As funções policiais, e engloba integralmente o sistema de segurança pública e a parte destinada a investigação policial do sistema de justiça criminal, reunindo as estruturas que aplicam **dissuasão direta**.

As instituições que compõem o subsistema e aplicam a dissuasão estão descritas a no diagrama que ilustra a “mecânica” dos sistemas de controle do crime (figura 2).

Figura 2: Sistemas de Controle de Crime.



2.5 As esferas de atuação do subsistema ciclo de polícia

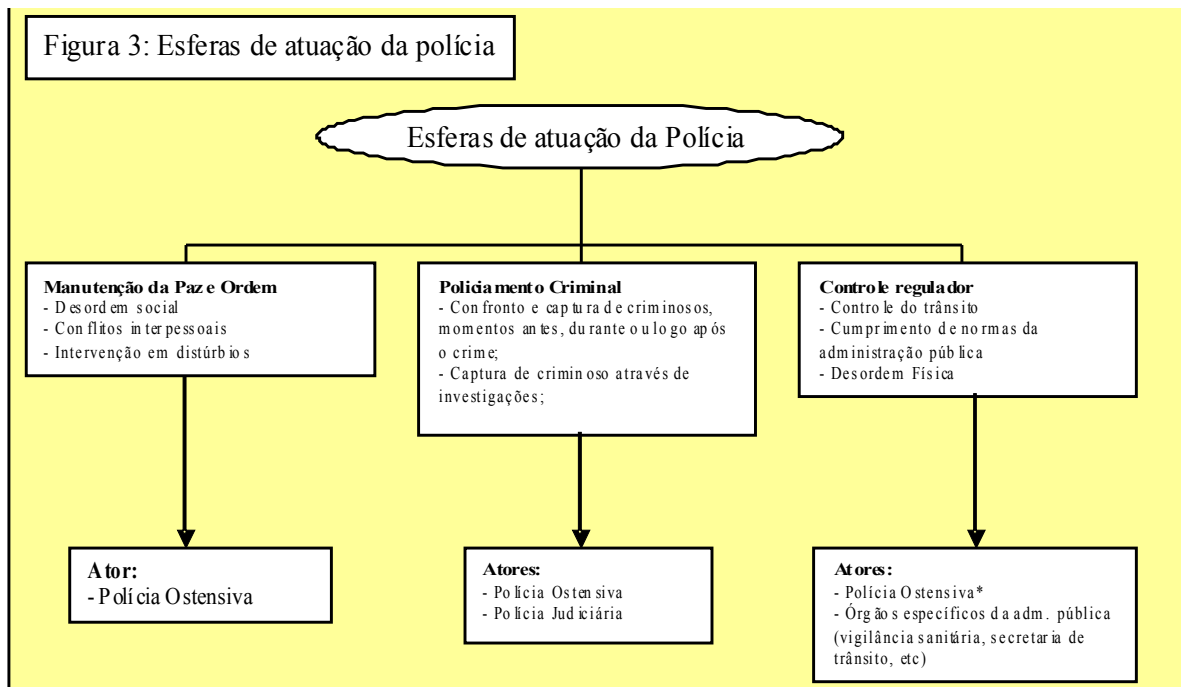
Três são as esferas de atuação do subsistema ciclo de polícia no controle formal do crime: a manutenção da paz e da ordem, o policciamento criminal e o controle regulador (Bittner, 2003).

A ***manutenção da paz*** é a maior parte do trabalho da polícia ostensiva, em torno de 80% dos atendimentos. São os problemas relacionados a brigas entre conhecidos, entre casais, conflitos no trânsito, crianças perdidas, tumultos, entre outros em que o contexto que os produziu não são propriamente criminais. São relacionados a desestrutura familiar e social, alcoolismo e aspectos culturais.

O ***policciamento criminal*** refere-se aos crimes produzidos por contextos propriamente criminais. Tais como roubos e furtos, estupro, homicídios, disputas entre criminosos em decorrência ao tráfico de drogas, partilha de bens roubados ou eliminação de concorrente ou desafeto, entre outros.

Ele é realizado de duas formas, pelo patrulhamento ostensivo através da vigilância, abordagens e averiguações a pessoas, veículos e locais, ou nos confrontos e prisões efetuadas quando criminosos estão cometendo ou acabaram de cometer crimes. Onde opera o serviço de emergências policiais, no Brasil o 190. A outra forma é a investigação criminal, atividade realizado pela polícia judiciária, que visa identificar e reunir provas contra os criminosos que já cometeram esses crimes e que não foram presos em flagrante.

O ***controle regulador*** refere-se as funções de administração e regulação do espaço e da ordem públicas, normatizadas pelo direito administrativo público, como as infrações de trânsito, a vigilância sanitária ou ao sossego público (Bittner, 2003 e Bayle, 2001). A figura 3, sintetiza as esferas de policiamento.



* No Brasil essa função também é dividida entre Polícia Ostensiva e Judiciária, sendo a primeira responsável pela aplicação de multas e a segunda responsável direta pela administração da regulação do trânsito, na forma dos DETRANS (Departamentos Estaduais de Trânsito).

2.6 Atual configuração dos subsistemas ciclos de polícia.

O desenvolvimento da polícia ostensiva teve um salto qualitativo nos últimos 20 anos. Maior que outros setores dos sistemas de controle do crime, como a polícia judiciária e o Ministério Público. Instituições que pela natureza de suas funções, mantiveram-se em constante evolução organizacional e técnica, acompanhando a demanda especializada de que tratam. Tanto a relacionada a dificuldade de detectar e prender presos mais sofisticados, referente a polícia judiciária, quanto a de conseguir processar e condenar eficazmente tais criminosos dentro das premissas de Estados democráticos, referente ao Ministério Público e ao Judiciário.

O fato é que tais instituições, por força das dinâmicas políticas e sociais do século

XX se desenvolveram e evoluíram simultaneamente aos desafios apresentados pela criminalidade especializada. As mesmas dinâmicas políticas e sociais não produziram o mesmo tipo de pressão e necessidade evolutiva sobre a polícia ostensiva.

Seus objetos, ambiente e grupos ocasionais, não figuravam como foco dos problemas criminais, resultando numa polícia ostensiva com função “residual” ao sistema de justiça criminal, limitada a tarefa de vigiar ruas e cumprir ordens judiciais. Estagnando o desenvolvimento do sistema de segurança pública, recuperado somente nas duas últimas décadas, dado os impactos do problema criminal contemporâneo (Lane, 2003).

A moderna polícia ostensiva, que possui um campo de atuação mais amplo e generalista teve seu desenvolvimento determinado pelos processos de transformações sociais, políticas e econômicas ocorridos desde a segunda metade do século XIX na Europa Ocidental e EUA (Mastrofski, 2002).

Em resposta aos distúrbios sociais e políticos das primeiras décadas do século XIX, pouca importância dada ao patrulhamento e da influência política no comando da polícia ocorreu a **profissionalização**. Na sequência, em resposta ao crescimento urbano, demográfico e dos crimes violentos nas metrópoles ocidentais depois da 2ª Guerra Mundial. Desenvolveu-se, amparado na tecnologia automotiva e de comunicações, o **policimento orientada a incidentes**.

Diante do crônico distanciamento entre população e polícia, em virtude da repressão policial aos distúrbios e movimentos contestatórios, desenvolveu-se estratégias de melhora da relação polícia-comunidade. Iniciando o **policimento em grupo** e seus derivados como a vigília de rua, até chegar a **polícia comunitária**, mais famoso paradigma moderno de reforma policial.

No atual estágio evolutivo, por conta da ineficiência da polícia ostensiva em lidar com o problema criminal contemporâneo, foram desenvolvidos modelos de estratégia de policimento ostensivo como o **policimento orientado a problemas** e modelos de gestão da polícia ostensiva inspirados na moderna administração pública como o **modelo Compstat** (Braga, 2006).

Os modelos de policimento ou de gestão da polícia ostensiva desenvolvidos nesse recente processo evolutivo tem clara influência de áreas do conhecimento como administração pública moderna, ciências sociais e criminologia moderna (econômica principalmente).

Diferentemente do processo evolutivo da polícia judiciária, ela própria uma resposta

inovadora, foi a primeira grande especialização da polícia ostensiva (Monkkonen,2003). Em virtude de seu atuação especializada, a investigação criminal, trilhou um caminho evolutivo mais linear que a polícia ostensiva. Condicionado ao desenvolvimento do direito processual penal e ao desenvolvimento da física e bioquímica forenses, no que se refere a atividade de polícia científica.

O caminho evolutivo das “ciências criminais”, a criminologia e a criminalística, acompanharam essa distinção de atividades entre as polícias ostensiva e judiciária. Enquanto para a polícia ostensiva o desenvolvimento da criminologia, possibilitou o aprimoramento das estratégias de controle preventivo. Para a polícia judiciária o desenvolvimento da criminalística foi mais determinante. Os saltos evolutivos da física e da bioquímica dos últimos 50 anos causaram completa transformação e evolução nas técnicas de perícia criminal, impactando diretamente as investigações.

Com igual contribuição para ambos ramos de atividade policial o desenvolvimento das tecnologias de transporte, comunicação e informação, significaram poderosos recursos no desenvolvimento das polícias (Manning, 1992). Tais como:

- Ampliação do alcance do policiamento ostensivo, com o uso dos telefones de emergência, despacho via rádio e o uso de viaturas;
- Aprimoramento da gestão da polícia ostensiva, a partir da possibilidade de tratamento de grande massas de dados, coletados por policiais e tratadas por analistas criminólogos;
- Aprimoramento das técnicas de investigação da polícia judiciária, com a diminuição do risco a infiltrações através do uso de gravadores de imagens, som ambiental e conversas telefônica.

Em todos os países desenvolvimento a dupla atividade da polícia é exercida por uma mesma instituição policial, com departamentos ou seções de investigação separados e autônomos. A regra é a polícia ostensiva contar com um departamento exercendo a polícia judiciária (investigação), com exceção ao Brasil que não possui nenhuma polícia ostensiva com seções de investigação criminal.

Há países que dividiram a atividade de polícia judiciária em duas, a partir do critério, “complexidade das investigações”. O modelo consagrado em todo o mundo ocidental preconiza que:

- Pequenas e médias investigações, mais curtas, rotineiras e volumosas, são responsabilidade das *políciais territoriais*, as **polícia ostensiva com seções de polícia judiciária**. São os casos da *New York Police Department* (NYPD) americana, da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR) portuguesas, da Polícia Nacional da Colômbia, da *Gendarmeria* e Polícia Nacional francesas.

- Grandes e complexas investigações, como contra o crime organizado, corrupção ou terrorismo, mais longas, volumosas e menos freqüentes são responsabilidade das **polícias exclusivamente judiciárias**. É o caso do *Federal Bureau Investigation* (FBI) americano e da Polícia Judiciária (PJ) portuguesa, que realizam investigações mais complexas sobre a tutela direta do Ministério Público.

Outro modelo consagrado de polícia exclusivamente judiciária são as americanas **agências de polícia judiciária**, nacionais ou estaduais, de atuação especializadas e restrita a determinados ramos da atividade criminal, como o *Drug Enforcement Administration* (DEA) americano, destinado ao combate do tráfico de drogas.

2.7 Polícia ostensiva, a peça chave dos sistemas de controle do crime.

Depois desse processo de alta especialização interna, destacando a polícia judiciária da ostensiva, a evolução organizacional focou-se na polícia ostensiva. Principalmente nos EUA e Inglaterra a partir da década de 80, berços das principais inovações. O avanço das inovações na gestão das polícias ostensivas americanas foi produto direto do desequilíbrio da relação polícia-crime. Provocado pela desatualização da estrutura operacional e pelas reformas anti-controle formal dos anos 60, evidenciadas pela incapacidade de enfrentar o problema criminal moderno nos anos 80.

O impacto dessa reação inovadora foi mais sentido no sistema de segurança pública, principalmente no campo de atuação da polícia ostensiva, que nos outros sistemas de controle do crime. Exatamente por estar mais obsoleto e desatualizado.

Portanto, o desenvolvimento da “polícia”, apontado pela literatura (Reiss, 1992), é na verdade o desenvolvimento da polícia ostensiva, dado que a polícia judiciária seguiu caminho

evolutivo próprio. (Reiss Jr, 2003).

A análise sobre a configuração do subciclo de polícia e seu processo evolutivo permite a conclusão de que enquanto a *polícia judiciária tem o indivíduo e os grupos sofisticadamente organizados* como foco de atuação, a *polícia ostensiva tem o ambiente e os grupos ocasionais* como seu foco de atuação. Essas duas características, grande número de envolvidos e forte correlação com o ambiente, fizeram da polícia ostensiva o principal mecanismo de controle do crime.

Se a responsabilidade das instituições policiais sobre a eficácia do controle do crime é bastante evidente, a sua incapacidade em lidar com o problema criminal contemporâneo é igualmente evidente. A melhora esbarrava no despreparo dos seus gestores em produzir respostas com o nível de complexidade as novas demandas criminais. Que em síntese requeriam *maior dissuasão com melhor qualidade* (pois o crime é mais sofisticado), *submetidas as regras e limites do Estado democrático*.

Depois de experiências inovadoras como a de Nova York nos anos 90 um modelo inovador de política de segurança pública a partir de estratégias de polícia ostensiva tem se firmado como grande referencial das políticas de controle do crime. Ela rejeita a lógica tradicional de polícia ostensiva baseada no policiamento orientado a incidentes e procuram alternativas viáveis e eficazes para o controle do crime (Moore, 2003). Modelo que passarei a analisar a partir do próximo capítulo.

Esse capítulo teve o objetivo de definir o problema criminal contemporâneo e demonstrar como ele e as reformas anti-controle formal desequilibraram a relação crime-polícia. Gerando um impacto sobre os sistemas de controle do crime, em especial no subsistema ciclo de polícia no segmento polícia ostensiva. Em virtude do “nicho” criminal a que se destina controlar e de seu desenvolvimento tardio frente a polícia judiciária.

Esse impacto e pressão externa provocaram respostas inovadoras da polícia ostensiva, que sustentaram novas políticas públicas de segurança e influenciam inclusive os outros sistemas de controle do crime, o sistema de justiça criminal e as do sistema prisional.

Portanto, se a descrição do problema criminal contemporâneo e da ineficiência da lógica tradicional de polícia ostensiva em lidar com ele, explicaram **porque as inovações ocorrem**. A descrição da “mecânica operacional” dos sistemas de controle do crime explicaram **onde as inovações ocorreram** e devem ocorrer, o que nos permite analisar, a partir do próximo capítulo, **como e quando as inovações ocorrem**.

3 Paradigmas e modelos inovadores

Sendo a polícia ostensiva a **principal responsável por evitar a vitimização**, fica evidente que a responsabilidade de formular e aplicar políticas que visem esse fim é principalmente sua. Ainda que não exclusivamente, dado que justiça criminal, sistema penitenciário e mesmo a sociedade dividem a responsabilidade pelo tratamento e reversão desse quadro criminal.

O fato de vivermos sob a égide de contextos sociais em que predominam indicadores criminais epidêmicos e distúrbios crônicos, amplia e não diminui a responsabilidade sobre esse tipo de política. Insejando sobre a polícia ostensiva a obrigação de formular e aplicar políticas eficazes e ao gestores executivos, escolher e respaldar tais políticas. Portanto, a resposta para controlar o problema criminal contemporâneo está na implementação de políticas inovadoras de segurança pública a partir de estratégias de polícia ostensiva.

Aceitar qualquer relativização dessa premissa seria o mesmo que admitir que o controle da epidemia da AIDS no Brasil foi fruto da “conscientização coletiva” e não de uma bem desenhada política pública de saúde.

Estruturada a partir de medidas pragmáticas diretas e complexas, como os eficientes e contínuos diagnósticos, com a expansão e acesso aos exames gratuitos. As estratégias de controle direto, com os programas de tratamento com coquetéis retrovirais. O eficaz planejamento de suporte ao controle direto, com a redução do custo dos programas através do desenvolvimento e fabricação do coquetel no Brasil. E a eficaz estratégia de controle indireto e focalizado da epidemia, estruturado na oferta massificada de preservativos aos grupos e aos praticantes de comportamentos de risco.

O problema criminal contemporâneo requer o mesmo tipo de eficiência e responsabilidade das instituições que tem por finalidade evitá-lo. Seja como principal ator, quando atua para evitar ou conter o crime, ou como coadjuvante. Quando proporciona informações e subsídios, que só a polícia consegue obter, para que Ministério Público, esferas

públicas municipais e comunidades locais possam agir. A polícia ostensiva tem função chave no controle do crime.

Portanto, a questão não é sobre a importância ou não do papel da polícia ostensiva no controle do crime. Mas, sobre como ela vai exercê-lo. Se de fato está preparada e atualizada como os desafios impõem. E aqui onde se encontra o problema para a implementação de inovações que tenham sucesso em controlar o crime.

Segundo Braga (2006) as inovações na polícia são respostas a crises e aos novos dilemas produzidos pela incompatibilidade entre um novo tipo de problema criminal X um subsistema ciclo de polícia obsoleto. O “choque externo” que os sistemas sofrem, produzido pelas manifestações de um novo problema criminal é a “mola propulsora da inovação”.

As soluções contruídas ao longo dessas quase três décadas de “pressão” externa, foram de duas naturezas. As de ordem gerenciais, destinadas a atualizar a estrutura organizacional para administrar efetivos policiais maiores e mais submetidos a pressão e risco. E as relacionadas as estratégias operacionais da polícia ostensiva, destinadas a desenvolver estratégias eficazes de controle dos problemas criminais contemporâneo.

Como “pano de fundo” dessas inovações está a necessidade de superar as obstruções legais, ligadas a menor preocupação punitiva da legislação penal e aos efeitos nocivos das reformas anti-controle formal. Medidas que relegaram a atividade de policiamento ostensivo a tarefa passiva da vigília. Mesmo considerando que parte da liberalização penal foi revista nos anos 80 nos EUA, ainda assim boa parte dos esforços gerenciais ocorreram para atenuar esses efeitos e recuperar a capacidade dissuasória da polícia ostensiva.

Antes da descrição e análise desses dois grupos de inovação é importante destacar as peculiaridades organizacionais e paradigmáticas da atividade de polícia ostensiva, ela nos auxilia a compreender como políticas de segurança pública estão condicionadas a verdadeiros “labirintos” dogmáticos e culturais. A conveniência e sucesso das inovações estão subordinados em grande medida a consideração desses aspectos peculiares da atividade policial, o que torna seu conhecimento e compreensão indispensáveis.

3.1 As peculiaridades da polícia ostensiva.

A atividade de polícia ostensiva é caracterizado pela elevada discricionalidade da ação policial e ao caráter imediatista e perene do policiamento ostensivo. Em outras palavras, a atividade não precisa ser “provocada” (lógica da ação jurídica) e não requer a ocorrência de um crime para agir, como ocorre com a polícia judiciária. A forma e o momento em que um policial de patrulha atua provocam efeitos imediatos sobre o crime, inibindo ou incentivando o criminosos.

Esse rotineiro “forma e momento” é determinado pela estratégia de polícia ostensiva adotada. A conduta do policial de patrulha é significativamente influenciada pela confiança que ele deposita sobre a eficácia das estratégias definidas (em relação a sua segurança) e quanto as lideranças que a determinaram (Goldstein, 2003).

Mas nem toda estratégia de polícia ostensiva é fruto de uma política oficial de segurança. Ela pode ser implementada por um comandante ou mesmo patrulheiro local, fato assegurado pela discricionalidade e risco eminente da atividade policial.

Portanto, toda política que se pretende eficaz precisa prever um tipo de estratégia aplicável, caso contrário assume o risco de ter uma política “interna concorrente”. A partir da estratégia aplicada nas instâncias operacionais (Monjaret, 2002). Grifo meu:

*“[...] o termo ‘polícia’ remete a um tipo particular de organização burocrática, que se inspira ao mesmo tempo na pirâmide das organizações militares e no recorte funcional das administrações públicas. Hierarquia e disciplina parecem as palavras-chave desse universo cujas engrenagens se espera ver funcionar de modo azeitado e cujos agentes devem ‘marchar como um homem só’ sob a ordem de seus chefes. Todavia, nada é menos monolítico, mais dividido, atravessado por conflitos de poder internos e rivalidades crônicas, nada é mais difícil de controlar por sua hierarquia do que uma polícia. Pois, se a polícia constitui de fato uma administração, essa administração não é como as outras. [...] Outra suposição errônea: administração pública, a polícia seria um serviço público neutro, imparcial e eqüitativo, ao abrigo das paixões, das influências e dos compromissos derivados da arena política. **Na realidade, a polícia está longe de ser esse instrumento inerte nas mãos de governantes que agem eles mesmos permanentemente sob o controle dos cidadãos ou de seus representantes. A polícia, enfim, é uma instituição singular em razão da posição central que ela ocupa no funcionamento político de uma coletividade** (Monjaret, 2002, pág. 248).*

A discricionalidade da atividade policial somada ao constante risco a vida que um policial de patrulha está submetido faz da policia, no mínimo, “uma criteriosa” selecionadora de políticas de segurança, as quais terá que cumprir.

Portanto, as duas características da atividade, elevada discricionalidade e caráter imediatista, em conjunto com as duas características da burocracia, autonomia e constante risco a vida, permitem que tanto o agente executor (o policial que atende uma solicitação de

emergência) quanto a elite policial tenham considerável capacidade de influenciar e até determinar políticas. Inclusive distintas daquelas determinadas pelo ator político que os governa (Lipsky,1980 e Renner,2004).

Esse processo de definição ou autorização de políticas ocorre quando os critérios ligados a sua sobrevivência e reprodução, através do espaço de poder dentro do Estado, são atendidos. Aspecto destacado por Marques (1997):

“A única certeza que podemos ter com relação as lógicas das ações estatais é de que estas tentarão ser auto-reprodutoras. As ações do Estado tentarão aumentar ou reproduzir o poder e o controle das instituições estatais sobre a sociedade, pois esta é a lógica da ação coletiva dos funcionários do Estado” (MARQUES, 1997, pág. 80).

Quando não existem “estratégias oficiais” ou quando elas são imprecisas, inaplicáveis, ineficientes ou negligentes com a segurança dos policiais e com os valores da boa cultura policial (leia-se aplicar dissuasão), elas são rapidamente burladas e substituídas por outras que atendam aos critérios negligenciados. Redefinidas pelas burocracias policiais, sejam elas do nível de rua ou da elite. O fato é que não existe a hipótese de “vácuo” de estratégias de polícia ostensiva e por extensão das políticas de segurança pública.

3.2 Os grupos de modelos referenciais de sucesso.

O primeiro é focado na construção de **soluções de ordem gerencial da polícia ostensiva**. Objetiva melhorar o fluxo de informações, desburocratizar e racionalizar procedimentos e mobilizar policiais e recursos para o controle do crime e de atos associativos como a desordem. Se origina nos princípios e elementos empregados no amplo processo de inovações aplicado na polícia ostensiva de Nova York, a *New York Police Department* (NYPD) e conhecido como programa *Compstat* (*Comparative Statistic*). Processo iniciado em 1994 que alcançou grande êxito e tornou-se paradigma internacional no controle do crime. Promovendo, depois de 15 anos da experiência paradigmática, a adoção de vários de seus princípios em polícias ostensivas em seus processos de inovação.

O segundo grupo se refere as **soluções baseadas em estratégias de polícia**

ostensiva. Tem como foco a redefinição dos objetivos do policiamento ostensivo. São variadas estratégias de dissuasão diretas, aplicadas exclusivamente pela polícia, ou indireta, em que a polícia apenas inicia o processo dissuasório, concretizado por outras agências públicas ou estruturas comunitárias.

São referenciais baseados nos princípios do *policiamento orientado a problemas*, principal fundamento da lógica policial moderna (Brodeur, 2002 e Moore, 2003). Literatura desenvolvida no final dos anos 70 por Herman Goldstein e sedimentada nos anos 90, como crítica ao policiamento orientado a incidentes e opção ao *policiamento comunitário* para aplicação como políticas de controle do crime (Goldstein, 1990 e 2003 e Brodeur, 2002).

3.2.1 Soluções de ordem gerencial da polícia ostensiva: Programa *Compstat* da *NYPD*.

Em janeiro de 1994 Rudolph W. Giuliani assumiu a prefeitura de Nova York, após defender uma profunda mudança na política de segurança da cidade que convivia desde o fim dos anos 80 com índices criminais epidêmicos. Anos antes a “Comissão Molen” apurou sérios problemas na NYPD relacionados a corrupção e a ineficiência. As primeiras medidas em reação aos problemas detectados o agravaram ainda mais. Uma ordem informal determinou que os policiais “não se metessem em problemas”, o policiamento em algumas áreas simplesmente desapareceu, causando óbvio aumento dos indicadores criminais (Braton, 1999).

Nova York com seus 12 milhões de habitantes possuía na década de 1990 indicadores criminais epidêmicos semelhantes aos piores indicadores de metrópoles do terceiro mundo. Taxa de 33 homicídios por 100mil habitantes em 1990, como comparação a cidade do Rio de Janeiro possuía taxa de 66, São Paulo 48, Bogotá 39, Brasília 31, Belo Horizonte 12 e a Venezuela 13 (Soares, 2008 e CESEC,2008).

A polícia nova-iorquina, que contava a época com 40 mil policiais, era o arquétipo da polícia ostensiva tradicional. Organização exageradamente burocrática, centralizada e com falta de foco operacional na redução de crimes. Comunicação interna deficiente entre os níveis hierárquicos, desestímulo a cooperação entre setores ou unidades, ignorância e

resistência a informações fora da polícia.

Na esfera operacional da atividade policial, esse quadro propiciou a formação de uma “cultura da ronda ao policial” (ou controle superficial do policial) em detrimento da “cultura da resolução de problemas criminais”.

Esse quadro foi produzido pela continuidade e ampliação de um modelo tradicional de polícia ostensiva, destinado a vigilância de problemas criminais mais simples e em menores quantidades que os problemas criminais contemporâneos, mais complexos, violentos e corruptores. As respostas institucionais anteriores a essa desatualização organizacional foram tímidas e vacilantes, quando ocorriam eram em forma de aumento de efeito. Sem qualquer avaliação sobre a alteração do paradigma organizacional e operacional da polícia ostensiva.

A história da polícia ostensiva e urbana moderna ocidental (Monkkein, 2003 e Lage, 2003) demonstra que a predominância de lógicas organizacionais não-policiais, com as ligadas a justiça e a segurança nacional, relegam o policiamento ostensivo a uma tarefa enfadonha e de segunda importância.

Dessa forma quanto mais longe do policiamento mais importante é o policial, dedicando-se a atividade burocrática jurídica e, no caso das chefias, mantendo a disciplina (aparente), a presença e frequência constante do policial de patrulha no local onde alguma norma determine que ele deva estar, é a garantia do sucesso na carreira policial (Goldstein, 2003). Da mesma forma para o sucesso na carreira para o policial de patrulha significa ficar “longe de problemas”, ou seja não enfrentar o crime, como bem descreve Bratton e Andrews:

“ (...) A Organização (*NYPD*) não exigia performance elevadas; queria apenas ficar à margem dos problemas, evitar escândalos de corrupção e conflitos na comunidade. Durante anos, dessa forma, a chave para uma carreira de sucesso na *NYPD*, como em muitas mega-instituições do gênero, resumia-se a afastar-se do risco e evitar o fracasso. Consequentemente, os policiais tornaram-se mais cautelosos à medida que subiam na hierarquia, até seus níveis mais elevados.

Um caso que um subchefe gosta de contar retrata fielmente o que ponto a estrutura policial se tornou adversa ao risco. Em um fim de semana no final dos anos 80, quando servia como capitão em Upper Manhattan, ele chegou ao local do delito onde dois policiais de patrulha tinham preso dois traficantes de droga, um dos quais tinha tentado fugir para dentro de um apartamento. Eles os ajudou a obterem mandados de busca para o apartamento e para um cofre que ali encontraram e que continha drogas, dinheiro e armas. No dia seguinte, o comandante distrital, ‘a beira de uma ataque de raiva’, recorda o subchefe, chamou-o para o repreender aos gritos ou ter solicitado um mandado: ‘É gente como você que causa problemas na Polícia’, rugiu o comandante. Se uma coisa dessas acontece de novo, ordenou o comandante, ‘você será afastado’. O subchefe resume: ‘Eu, como capitão, não era permitido encorajar esses policiais de patrulha a fazerem o seu trabalho de polícia. A minha tarefa era a de evitar que eles fizessem o trabalho de polícia (Bratton, 1999pág.4)’.

Esse tipo de conduta é o mais expressivo efeito das reformas anti-controle formal, as políticas e reformas baseadas nas meras obstruções a atividade dissuasória da polícia contribuiu de forma determinante para a polícia se tornarem uma instituição extremamente burocratizada e sem foco.

O rompimento com os paradigmas tradicionais de polícia ostensiva é bem ilustrada nessa referência de Bratton⁶ (tradução própria):

O trabalho da polícia é por natureza descentralizado e discreto. O agente no terreno, o supervisor na linha de frente, o comandante da esquadra, esses são os verdadeiros responsáveis pelas tomadas de decisão no trabalho diário da polícia. A única forma de controlar uma estrutura policial a partir do seu comando geral é se tiver como objetivo evitar que a polícia atue, em vez de tê-la a funcionar de forma eficaz, e durante muitos anos foi precisamente esse o objetivo da NYPD. A organização não exigia performances elevadas; queria apenas ficar à margem dos problemas, evitar escândalos de corrupção e conflitos na comunidade. Durante anos, dessa forma, a chave para uma carreira de sucesso na NYPD, como em muitas outras mega-instituições do gênero, resumia-se a afastar-se do risco e evitar o fracasso. Conseqüentemente, os policiais tornaram-se mais cautelosos à medida que subiam na hierarquia, até aos seus níveis mais elevados. (...) – A NYPD – era uma organização com uma chefia ínfima estrategicamente à deriva. “Os policiais sentiam-se”, recorda um membro do Ministério Público, “como se os graduados os estivessem a vigiar e não a ajudá-los”. A chefia consistia em enviar sargentos por todo o lado para se assegurarem que os agentes estavam nos seus postos. Ai do policial que lá não estivesse – mesmo por uma boa razão – quando o sargento aparecia com intervalos regulares para assinalar sua papeleta de ronda. A mensagem era clara: senta-se aí e espera que te assinem a papeleta.

(...) Na velha NYPD, os comandantes de esquadra tinham uma autoridade real muito fictícia. Não podiam efetuar uma operação anti-prostituição ou utilizar agentes à civil em operações anti-drogas; não podiam obter mandados de busca nem conduzir buscas. Essas restrições refletiam uma profunda desconfiança em relação às esquadras, um medo de que a alguma coisa pudesse correr terrivelmente mal e que pudesse embaraçar os responsáveis pelo comando (Bratton, 1999, pág. 6).

Nesse contexto degradado a segurança pública foi o principal tema da eleição municipal de 1993. A crise criminal provocou consenso na sociedade, mídia e forças políticas em torno da necessidade de mudança. Durante a campanha Giuliani se pautou numa “revolução na segurança pública”. Conquistada a cadeira de prefeito ele precisava de um projeto contundente.

Para construir e implementar uma proposta inovadora que alterasse o quadro, nomeou como Comissário de Polícia, Willian J. Bratton. Policial de carreira que obteve sucesso como chefe da polícia de Boston e da polícia de Trânsito de Nova York. Com uma equipe formada por outros policiais, como Louis Anemome (que o sucedeu como Comissário), Mickel Farrell, Howard Safir e Jack Maple, uma nova política foi desenhada e

6 Idem.

aplicada, a partir de outras experiências locais. Resultaram na queda de 68% dos homicídios e 50% dos crimes em geral, entre 1994 e 1999, mantendo esse patamar até hoje (2008).

3.2.1.1 O desenho da solução gerencial.

O processo foi estruturado a partir de medidas estruturais que objetivaram redirecionar a polícia para o combate e controle eficaz e legal do crime. Parece algo óbvio e simples, mas não o era, e possivelmente não é em nenhuma polícia ostensiva do Mundo.

O modelo implantado foi sustentado por inovações em duas direções.

A interna, a **reestruturação organizacional** da polícia, com o claro objetivo de ganhar eficiência e foco. E a externa, o **desenvolvimento de estratégias pró-ativas de policiamento ostensivo**, em detrimento das estratégias reativas. Sendo a interna o desafio mais duro a ser enfrentado, como destaca Bratton⁷:

“A reestruturação foi um desafio maior do que a criação de estratégias e se não tivéssemos mudado a forma de atuar das forças da ordem, não teria importado muito que tipo de estratégias escolhemos, dado que não teríamos sido capazes de traduzi-las na prática”.

A reestruturação organizacional foi pautada na **descentralização da análise e decisão sobre a resolução dos problemas criminais**, em combinação com **rigoroso sistema de prestação de contas**, que focava ao mesmo tempo combater a corrupção e manter o foco na eficiência do controle do crime.

Essas propostas foram viabilizadas através do(a):

Redução dos níveis de gestão com atribuição de mais autonomia e responsabilização as unidades operacionais territoriais, as esquadras. Mantendo a coordenação entre elas centralizada. O que promoveu ganhos a comunicação com canais diretos entre os níveis hierárquicos. E possibilitou a ampliação de provisão e da fiscalização sobre recursos financeiros, materiais e humanos destinados as unidades territoriais básicas.

Desenvolvimento, padronização e sistematização da coleta e tratamento dos dados criminais, através do *computer statistic*, o famoso programa *Compstat*, que acabou emprestando o nome ao modelo. Houve a aprimoramento do sistema digital de dados

⁷ Bratton, W. Willian Andrews (1999).

criminais com o qual todo o sistema de controle sobre desempenho operacional foi estruturado, tirando da “sombra” comandantes incompetentes.

Dentro da reestruturação organizacional e do desenvolvimento de estratégias pró-ativas um processo paralelo ocorria, a **utilização da avaliação e propostas dos policiais na definição do modelo**. Comandantes de Esquadra e de Unidades, quadros médios da direção policial, e os Tenentes e Sargentos, comandantes operacionais e supervisores, nível de comando operacionais. Foram integrados ao planejamento, chamados principalmente a apontar formas inovadoras e viáveis (quanto a custo, aceitação dos policiais e eficácia contra o crime) de resolver problemas criminais cotidianos. A partir dos seus conhecimentos sobre a estrutura policial disponível, o problema criminal e a cultura policial local.

“Bratton liderou uma organização que estava aberta ao talento”, afirma Jack Maple, um antigo sub-comissário da NYPD responsável pelas estratégias de controle do crime. “Era uma organização baseada na inclusão, onde as pessoas não tinham medo de sugerir as idéias mais ousadas.” O próprio Maple era disso um exemplo. Quando era um simples Tenente da Polícia de Trânsito, chamou a atenção de Bratton com o seu bloco de anotações abarrotados de idéias sobre como controlar os roubos no metrô, tendo a partir daí subido na carreira rapidamente (Bratto, 1999 pág. 9)”.

A reestruturação do planejamento foi dividida em 12 grupos temáticos, com aproximadamente 500 pessoas, estimuladas a produzir inovações na estrutura organizacional que fossem viáveis ao “mundo real do policiamento”. John Timoney, um chefe de departamento a época sintetizou essa fase com o seguinte argumento:

“Fazíamos as coisas de uma certa maneira porque sempre nos habituamos a fazê-las assim. Tivemos que banir a frase, ‘Sempre nos habituamos’ dos nossos vocabulários. Tivemos que começar a perguntar, Como deveríamos fazer isso? e ‘Como poderemos fazê-lo melhor?’ (Bratto, 1999 pág. 11)”.

No final de 1994 um plano de ação com 600 sugestões de diversos níveis foi apresentado, 400 deles foram aproveitados. Dentre elas: a alteração do uniforme, com sugestões de quem os utilizavam; modernização do regulamento disciplinar; reformulação do sistema de avaliação de produtividade do policial de patrulha; e a inclusão dos comandantes de esquadra entre os responsáveis por assuntos internos (corregedoria), ampliando o controle sobre os desvios.

O desenvolvimento de estratégias pró-ativas de policiamento ostensivo, foi produto

desse incentivos institucionais que impulsionavam o comandante territorial local a deixar de aguardar ordens superiores para resolver problemas criminais locais. Passaram a tomar a iniciativa, primeiro de identifica-los e depois de trata-los, sem aguardar determinação para tanto e se valendo dos seu conhecimento sobre a localidade, capacidade e criatividade para encontrar respostas adequadas.

Os incentivos institucionais eram de duas naturezas:

Suporte a intervenção: com as estatísticas criminais digitalizadas e disponibilizadas *on line* e com o “poder de mando” delegado pelo processo de descentralização. Com isso os comandantes locais possuíam recursos suficientes para detectar e tratar os problemas criminais. O que incluía modificar as escalas e a forma de atuação dos policiais, contatar e fazer ações conjuntas com outras agências policiais especializadas ou outras esferas públicas (como o MP e a prefeitura), entre outras ações.

Avaliação de desempenho: os comandantes locais deixaram de ser avaliados pela quantidade de problemas que permitiam que chegassem a direção central. Passaram a ser avaliados pela forma e rapidez com que conseguiam reduzir taxas criminais e pela quantidade de problemas criminais que resolviam.

Determinante para o processo inovador, os **estímulo institucional** ocorreram na forma de um rigoroso sistema de recompensa e punição ao desempenho, que refletia inclusive na ascensão da carreira. Com o estabelecimento de um **novo plano de carreira** que privilegiava o comando operacional, com as esquadras tipo A, B e C, hierarquizadas conforme o nível do comandante, Capitão, Subinspetor e Inspetor.

Ficava evidente que a polícia privilegiava a ação operacional e eficácia no controle do crime, critério determinantes para as promoções. Conseqüência direta do processo de descentralização esse ponto foi fundamental e mudou a lógica funcional dos comandantes.

Na lógica anterior um comandante de esquadra tinha muitas chances de fracassar, bastava uma intervenção desastrada ou um escândalo de corrupção e sua promoção seria bloqueada. A resolução de um problema criminal, como o furto de pedestres ou veículos numa região central tão pouco auxiliaria a ascensão na sua carreira e passaria despercebido para seus superiores.

Nesse contexto as funções operacionais eram menosprezadas e relegadas a segundo plano, desempenhadas por aqueles que não conseguiram “lugar melhor” e exercidas da forma mais rápida possível, o que inclui os capitães, comandantes de esquadra.

Com a nova lógica organizacional, a regra implícita era esconder problemas, sejam eles derivados do crime ou da corrupção e sim resolve-los.

A mensagem que vinha da nova estrutura institucional era clara, transformar em “obsessão” a produtividade policial, número de prisões, apreensões de armas e drogas, e a redução dos indicadores criminais. Para tanto os incentivos institucionais iam na direção do policiamento orientado a problemas e no rompimento com o modelo tradicional e reativo de policiamento ostensivo.

Ao fim da implementação o programa a queda foi de 68% dos homicídios e 50% dos crimes em geral, entre 1994 e 1999, o que fez as taxas criminais de homicídio saírem de 33 para 9 em 1999.

Dentre as principais medidas gerenciais, podem definir como aquelas que de fato reestruturaram a organização policial e a colocaram sob a égide da “obsessão” pelo controle do crime as seguintes medidas:

- Amplas punições e demissões por corrupção, incompetência e abusos.
- Descentralização do planejamento e da análise criminal e unificação de áreas de policiamento.
- Responsabilização do comando local pelo controle do crime e pela atitude dos policiais de patrulha.
- Disponibilidade de dados criminais digitalizados e georeferenciados aos comandos locais (Compstat).
- Critério de ascensão da carreira condicionado a competência na resolução de problemas criminais.
- Forte incentivo a dissuasão direta (prisões em flagrante, apreensões de armas e drogas, etc).
- Forte incentivo a criatividade e pró-atividade dos patrulheiros na resolução de problemas criminais.
- Criação de um sistema de controle de produtividade policial, gestão de recursos metariais, financeiros e humanos e cobrança de desempenho.

3.2.2 Soluções baseadas em estratégias de polícia ostensiva: o *Policciamento Orientado a Problemas (POP)*.

As soluções baseadas em estratégias de policiamento são extritamente ligadas as peculiaridades da atividade de polícia ostensiva. Seu referencial teórico, o policiamento orientado a problemas, é ao mesmo tempo um princípio filosófico norteador e modelo de estratégias de policiamento.

O policiamento orientado a problemas é uma literatura baseada em pesquisas sobre práticas e culturas policiais (Goldestein, 1990 e 2003) que não especifica modelos prontos de política (organizações policiais possuem muitas peculiaridades) mas **princípios norteadores**. Que devem inspirar tanto políticas de segurança, operadas no nível estratégico, quanto estratégias organizacionais e operacionais de policiamento, desenvolvidas nos níveis tático e operacional. Em conjunto com a literatura moderna de gestão pública, inspirada nas teorias da administração progressiva (Moore, 2003 e Matias-Pereira, 2008).

O professor de Política e Administração em Justiça Criminal Mark Harrison Moore, da *John F. Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard em importante artigo sobre o policiamento orientado a problemas e o policiamento comunitário, aborda a dupla finalidade da teoria da seguinte forma (grifos meus):

“Primeiro, é necessário entender o que estes conceitos [policiamento orientado a problemas e policiamento comunitário] significam e como eles pretendem mudar a prática do policiamento. Tais conceitos são melhor entendidos não como novas idéias programáticas ou novos arranjos administrativos, mas como **idéias que procuram redefinir o policiamento na sua totalidade, nos seus objetivos e métodos**. Na literatura sobre administração dos negócios, estes seriam conceitos caracterizados como ‘**estratégias organizacionais**’ (Andrews, 1971). Assim sendo, a força e as fraquezas dos conceitos devem ser consideradas, não só para alcançar os objetivos operacionais tradicionais das forças policiais, como a redução do crime, mas também para orientar o desenvolvimento futuro dos departamentos de polícia, aumento seu apoio público e legitimidade.

[...] De fato, hoje em dia nenhum dos departamentos de polícia dos Estados Unidos pode ser caracterizado exatamente como departamento de policiamento comunitário ou policiamento voltado para solução de problemas. [...] a maneira como aqueles que os propõem falam sobre policiamento comunitário e para solução de problemas e a maneira como os praticantes os colocam em ação, nenhuma delas sugere que os conceitos tenham sido totalmente compreendidos por qualquer programa operacional específico. As idéias sugerem uma **abordagem de policiamento muito mais geral**, para que possa ser usada como **referencial para um programa operacional específico**. (MOORE, 2002, pág. 116 e 119).

Na citação que encerra a abordagem da questão da dupla finalidade da teoria do policiamento orientado a problemas Moore (2002) a aborda em conjunto com a teoria de policiamento comunitário. Isso ocorre porque **ambos são apresentados como opções modernas** ao conceito tradicional de policiamento ostensivo, o policiamento orientado a incidentes (Moore, 2003).

A maior parte da literatura política e sociológica americana e européia apresentam ambos conceitos em conjunto, não como um único modelo mas como opções modernas ao policiamento ostensivo tradicional. Com a devida diferenciação de características e finalidades. A proximidade entre os dois conceitos tem suscitado constantes confusões no emprego dos conceitos, principalmente na arena brasileira de segurança pública, razão pela qual merecem uma abordagem específica.

Bayle e Skolnick (2001), precursores da polícia comunitária, destacam que a principal finalidade da teoria é a melhoria da relação polícia-sociedade e o controle da violência e abusos policiais, evidenciando que a reforma policial e a ampliação da sensação de segurança, e não o controle do crime, são seus objetivos.

Goldestein (1990 e 2003), idealizador do policiamento orientado a problemas, destaca por sua vez que o *POP* tem como finalidade o controle do crime. Através de rápidos diagnósticos de problemas criminais e da promoção de dissuasão com intervenções diretas (programas de policiamento) e indiretas (envolvendo comunidade e outras agências públicas). Portanto, enquanto o policiamento comunitário promove reformas e controle policial, o policiamento orientado a problemas promove controle do crime (Brodeur, 2002).

Em decorrência das distintas finalidades as “direções” de aplicação dos conceitos também são distintos. O policiamento orientado a problemas é uma intervenção da polícia sobre a comunidade. Estimula alterações em ambientes e comportamento que favoreçam um problema criminal, sua direção é de dentro (da polícia) para fora (comunidade).

O policiamento comunitário é uma intervenção da sociedade e governos sobre a polícia ostensiva. Estimula mudanças comportamentais dos policiais de patrulha de forma a aproximá-los da comunidade e a produzir sensação de segurança local, sua direção é de fora (comunidade/governo) para dentro (polícia).

Quando políticas de controle do crime aplicadas em localidades com os típicos problemas criminais contemporâneos são formuladas a partir desse equívoco conceitual, além

de não resolver os problemas a que se destinou, produzirá efeitos desastrosos. Tanto para a polícia comunitária quanto para o policiamento orientado a problemas.

Com o fracasso da política a responsabilidade recairá sobre a teoria de polícia comunitária ou a falta de empenho dos policiais que implementavam a política. Nos dois casos os efeitos serão o abandono político do modelo, a ampliação da resistência a inovações por parte dos policiais de patrulha e o descrédito da doutrina de policiamento comunitário.

Eck e Spelman citados por Brodeur (2002) explicam que os modelos de polícia comunitária sofreram vários revezes no início das primeiras experiências exatamente por serem adotado como estratégia de controle do crime e não de reforma policial. As típicas atividades de dissuasão direta aplicadas pela polícia ostensiva no controle formal do crime, como a valorização da prisão de criminosos, não são privilegiadas por programas de policiamento comunitário, ao contrario do policiamento orientado a problemas. Isso acarreta quedas nos indicadores operacionais e ampliam resistências culturais dos policiais a estratégias alternativas ao policiamento tradicional, orientado a incidentes.

A não consideração dessas contingências relacionadas à interpretação dos policiais de patrulha (os burocratas em nível de rua), foram as causas do fracasso de muitas políticas de segurança nos anos 70 e 80 nos EUA. Que se basearam num tipo de polícia comunitária, inspirado no “policiamento em grupo” dos anos 60, que ignorava critérios básicos do policiamento ostensivo como aplicabilidade, utilidade e segurança na ação (Goldstein, 2003 e Brodeur, 2002).

Para o policiamento orientado a problemas o dano ocorre quando tais políticas, empregadas como se fossem inspiradas por ele, não alcançam efeito dissuasório. Dessa forma é relegado ao ostracismo, como política de controle do crime, em virtude do pífio desempenho de seu substituto indevido. Ao priorizar estratégias de controle informal o policiamento comunitário não produz melhoria no desempenho policial, como o aumento do número de prisões, foco das reais políticas de controle do crime, apesar de produzir melhoria na imagem da polícia e na redução da violência policial, como destaca Brodeur (2002):

“[...] há um elemento do policiamento comunitário que pode estabelecer, de maneira mais fundamental, a dissonância em relação ao policiamento orientado para solução de problemas. Goldstein (1979, p.237) faz referência a uma avaliação de um porta-voz da polícia sobre o uso de oficiais como chamariz [decoy] para capturar criminosos em áreas de alta criminalidade. De acordo com o porta-voz, o maior valor do programa foi seu impacto positivo sobre a imagem da polícia dentro da comunidade. Goldstein observa com grande ironia “o efeito sobre os assaltos foi bem menos claro”, concluindo então que esses departamento de polícia era mais uma vítima da síndrome

dos meios sobre os fins. (BRODEUR, 2002, pág. 69)

A “síndrome dos meios sobre os fins” é a principal crítica de Goldstein, citado por Brodeur (2002), a polícia comunitária, para ele o não foco na redução do crime. Na verdade é até uma auto-crítica, dado que num primeiro momento o policiamento orientado a problemas foi apresentado por ele mesmo como uma modalidade da polícia comunitária. Goldstein argumenta que os programas de policiamento comunitário tem como meta a “*redução da tensão entre a polícia e a comunidade*”. E possui no engajamento desta a medida de sucesso e critério de avaliação, na forma do “*número de encontros com a comunidade*”, dado sua configuração de “*estratégia de relações públicas*” (Brodeur, 2002).

Enquanto que a medida de sucesso do policiamento orientado a problemas é a redução de indicadores criminais.

A falta de interesse do pensamento social brasileiro e o conseqüente tratamento superficial desse tema e literatura têm perpetuado esse tipo de confusão conceitual no país.

A polícia comunitária é apresentada como solução a todos os males da segurança pública, confundindo a finalidade e as particularidades do conceito e ignorando as específicas necessidades para sua aplicação. Uma evidência dessa confusão conceitual e política é a defesa da sua implementação nas polícias judiciárias estaduais (SENASP, 2005). Difícil imaginar o que seria isso.

O policiamento comunitário tem como princípio basilar a proximidade entre policial e comunidade, o policial comunitário deve conhecer e ser reconhecido pelos membros da comunidade através de constante presença e auxílio a ela. Diante disso, como um investigador que cumpra corretamente os princípios do policiamento comunitário irá investigar atos cometidos por membros da comunidade?

Tarefas elementares de qualquer investigação como conseguir informações sobre atos ocorridos dentro ou por membros da comunidade, sejam através de medida simples como o questionamentos a pessoas da localidade ou complexas como uma infiltração legal, estarão inviabilizadas quando o investigador é um bom policial comunitário. Conhecido e reconhecido por todos, situação que alerta e auxilia o criminoso investigado a se precaver e enganar o “popular” investigador comunitário.

3.2.2.1 O desenho das soluções baseadas em estratégias de policiamento ostensivo.

A defesa da gestão local e especializada ganhou força com as comparações entre estilos diferentes de estratégias de policiamento ostensivo, quando departamentos policiais americanos de mesmo tamanho e contexto criminal passaram a produzir resultados diferentes. Essa diferença de desempenho foi atribuída a **utilização de estratégias de policiamento mais pragmáticas** de alguns departamentos. Que conseguiram tanto a superação das contingências relacionadas a percepção dos policiais sobre as políticas (pois aplicavam medidas de controle formal, como valorização da abordagem e da prisão) quanto o satisfatório controle do crime (Brodeur, 2002).

Eles conseguiram isso de forma direta, com o aumento da possibilidade de prisão em virtude da presença policial, e indireta, com a percepção de que a desordem estava sendo combatida. O que evidencia que o exercício do controle formal pela dissuasão aplicada pela polícia ostensiva potencializa o controle informal do crime (Wilson e Boland, 1978 e Sampson e Cohen, 1988).

O policiamento orientado a problemas é resultado de uma profunda pesquisa sobre práticas e estratégias dessa natureza, baseadas na cultura operacional das polícias ostensivas. Além das falhas do policiamento orientado a incidentes, onde a superação do modelo tradicional ocorreu em virtude da ineficiência em lidar com os problemas criminais contemporâneos (Goldestein 1990 e 2003).

Ao organizar um modelo alternativo Goldestein (1990) considerou fundamentos da cultura policial como a valorização de ações pró-ativas (abordagens e prisões) aproveitando e aprimorando práticas policiais já existentes. Adequando-as aos pressupostos de um Estado Democrático, ampliando seu alcance e incluindo-as no rol de “práticas oficiais”, modelo de ação com o qual a polícia instruí e determina que seus patrulheiros utilizam nas atividades diárias.

Com isso padronizou a ação pró-ativa em contraponto a ação passiva tradicional e a motivada pelas reformas anti-controle formal, que restringia o policial de patrulha a permanecer disciplinadamente nos locais determinados de forma inerte, aguardando chamados telefônicos de emergência.

Este é o ponto determinante da teoria, voltar a estrutura e a organização policial para

o controle do crime através da rápida identificação e resolução dos problemas criminais.

Ao redefinir a estrutura organizacional para o controle do crime, através do foco sobre o problema criminal, o policiamento orientado a problemas potencializa a dissuasão com a ampliação da presença policial através da interação com o ambiente e as pessoas. O que limita a possibilidade de anonimato dos criminosos que atuam naquele ambiente e amplia o conhecimento do policial sobre o local, emanando uma poderosa mensagem na localidade: “a polícia está atenta para o que acontece aqui”.

Por também ter na relação com a comunidade uma prática estimulada, inicialmente o policiamento orientado a problemas foi interpretado como um tipo de policiamento comunitário. No entanto, essa relação tem sentido diferente. Enquanto no policiamento comunitário a relação com a comunidade é finalidade, no policiamento orientado a problemas ela é meio. Utilizado em uma das etapas do POP, a **detecção do problema criminal** e parte de outra, as **intervenções indiretas**. Quanto mais rápida for a detecção de um problema criminal menor o custo (humano e material) de tratamento.

Essa premissa justifica a adoção de sistemas ou procedimentos destinados ao diagnóstico contínuo de uma comunidade, operacionalizados através do “domínio informacional” da polícia ostensiva sobre a localidade. O que significa que os policiais de patrulha necessitam interpretar corretamente cada alteração do ambiente e comportamento da sua população. Tarefa que requer constante presença na localidade e contanto com as pessoas que vivem ou freqüentam.

O foco nos problemas criminais não significa ater-se a origem dos problemas, é algo menos profundo que isso e menos superficial que a abordagem do policiamento orientado a incidentes, que considera um problema criminal restrito a solicitação de emergência. O que se propõem é algo mais estrutural, que considere no diagnóstico do problema criminal elementos do ambiente e do contexto em que o crime ou a desordem ocorram, realizando uma avaliação situacional (Brodeur, 2002). O que exige atividade intelectual especializada, conhecimento de criminologia moderna, acesso a dados criminais e principalmente, análises criminais contínuas e sistêmicas (Moore, 2003).

Como referencial auxiliar na formulação de táticas e estratégias com esse objetivo temos o *policiamento de desordem*, prática aplicada pela *NYPD* depois das reformas gerenciais e popularmente conhecida como Tolerância Zero (Braga, 2006). Ela foca a responsabilização individual ou pública de atos ou situações de desordem física ou social.

Como pichações, bebedeiras públicas (principalmente de menores), locais de consumo de drogas, presença de imóveis abandonados como casas e terrenos, crianças de rua, entre outros. Tem como marco teórico a teoria de janelas quebradas (*Broken Windows*) de James Q. Wilson e George Kelling (1982). A apressada utilização dos efeitos desse programa aplicado em Nova York por segmentos conservadores (direita) tanto americanos quanto latino americana, acabaram por polemiza-lo não pelas suas características mas por aquilo que representava politicamente, reduzindo sua contribuição (Soares, 2008).

A teoria das janelas quebradas defende que os atos de desordem ou pequenos delitos se tornarão crimes mais graves se não combatidos, o que é questionável, dada a premissa determinista e ausência de comprovações empíricas consistentes (Soares, 2008). No entanto, atos de desordem e pequenos delitos são atos correlacionados e até preditores de crimes. Amparando-se na ecologia criminal pode-se afirmar que indicam locais já permissíveis ao crime e portanto indicam, com mais clareza e menos risco, onde a ação dissuasória deve focar. Visto serem fenômenos mais amplos, frequentes e menos danosos que crimes. Em suma, atos de desordem podem indicar ambientes vulneráveis ou já afetados por problemas criminais mais graves e portanto requerem ação dissuasória direta. Quando a perspectiva do policiamento orientado a problemas predomina na polícia ostensiva.

Descritos e analisados o referencial teórico das ações táticas e operacionais vamos a elas. O desenvolvimento de estratégias pró-ativas de policiamento ostensivo é baseado num processo que conta com a detecção do problemas, a formulação da intervenção e aplicação da intervenção. Padronizado pelo policiamento orientado a problemas através de um acrônimo, o SARA: *Scanning, Analysis, Responce e Assesment*, que formatei em três etapas:

1º - Detecção rápida e precisa do problema criminal.

Um sistema de coleta e disponibilização de dados criminais digitais é fundamental para consecução de eficientes diagnósticos e análises dos problemas criminais. Mais que a disponibilidade de dados eles precisam ser rapidamente coletados e ofertadas no formato adequado para a análise criminal e ao planejamento operacional. A categoria de roubos não diz muito sobre como analisar e combater esse problemas, mas o roubo de carro estacionados, de carros parados em um semáforo, de motos pequenas, de caminhão ou carretas, de pedestres, no quintal das residências ou dentro delas, constituem diferentes problemas criminais e requerem estratégias absolutamente distintas de planejamento e controle.

2º - Planejamento realista e local.

Estruturadas na rápida detecção e diagnóstico do problema criminal local, um adequado sistema de planejamento necessita de descentralização de decisões operacionais. Além da consideração e valorização do conhecimento e da criatividade policiais na formulação das soluções para os problemas, visto serem os policiais locais conhecedores das peculiaridades dos ambientes e dos problemas criminais locais, e dos limites estruturais da ação policial, seja ela direta ou indireta.

3º - Intervenção segura e adequada.

A implementação de intervenções ocorre através de dissuasão direta com programas de policiamento da própria unidade territorial ou com a o auxílio de outras unidades vizinhas, especializadas ou mesmo outras polícias. A dissuasão indireta ocorre com ações coordenadas com outras agências públicas, organizações não governamentais ou comunitárias. Em casos como abandono ou maus tratos de crianças, casas e terrenos abandonados sendo utilizados como área de consumo de drogas e estupros, barulho excessivo, pontos de prostituição e jogos, bares irregulares, vendendo bebidas a menores ou funcionando em horários proibidos, entre outras situações.

Pouco utilizado (principalmente na América Latina) a avaliação de resultados para cada tipo de problema criminal resolvido, criando modelos de tratamento, quando os resultados forem satisfatórios é de fundamental importância, aponta a teoria. Pois aprimora as intervenções futuras. Problemas criminais sempre são desafios consideráveis, reunir o máximo de informação e recursos analíticos para enfrenta-lo é sempre melhor. O fato da cultura policial imediatista é outra barreira a ser superada por esse procedimento.

3. Um modelo mínimo de inovação.

Há uma clara relação entre os dois tipos de soluções apresentadas no capítulo. Enquanto as soluções gerenciais reorganizam a estrutura voltando-a ao controle do crime, as soluções baseadas em estratégias de policiamento operacionalizam e maximizam o suporte criado pelas soluções gerenciais. De forma a conseguirem rápida detecção e eficaz intervenção nos problemas criminais que promovam vitimização, valendo-se principalmente de informação e tecnologia. Como descreve Brodeur ao citar comentários de Herman

Goldstein em entrevista para a *Law Enforcement News* em 1997 (grifo meu):

*“Na sua ênfase sobre um enfoque mais analítico dos problemas que a polícia enfrenta, Herman Goldstein chama nossa atenção para o fato de que o policiamento orientado para a solução de problema depende de **informações, conhecimento e especialização**. Que a **coleta, processamento, análise e disseminação de informações** estarão no centro do policiamento no futuro, isso tem sido reconhecido pelos policiais precursores em sua **estratégia de Compstat** e por pesquisadores como Albert Reiss (1992) e Peter Manning (1992^o). A polícia especializada pode apontar o caminho para o futuro (BRODEUR, 2002, pág. 79)”*.

Também Moore (2002) ao abordar os referenciais da moderna polícia ostensiva, evidencia a formatação de um modelo moderno baseado nos dois tipos de soluções analisadas no capítulo. As soluções gerenciais, que dão suporte ao desenvolvimento de soluções baseadas em estratégias de policiamento (grifos meus).

[...] os conceitos de policiamento comunitário e de policiamento para solução de problemas [...] podem ser considerados mais como novas estratégias organizacionais dos departamentos de polícia, procurando redefinir sua missão, seus principais métodos de operação e seus arranjos administrativos mais importantes. A esse respeito, são idéias mais semelhantes às que surgiram na literatura sobre administração do setor privado, do que a qualquer das tradições de estudos detalhados sobre a polícia [...].

Uma parte importante dessa literatura preocupa-se em definir (e redefinir) os objetivos de uma organização e em desenvolver possíveis capacidades organizacionais, em vista das demandas do ambiente e das oportunidades existentes (Andrews, 1971). A realização desta tarefa é assinalada pelo desenvolvimento de algo chamado de ‘estratégia organizacional’.

Uma estratégia organizacional é uma declaração de objetivos a serem alcançados por uma determinada organização, juntamente com planos detalhados para se chegar a eles. É também uma descrição dos principais valores que animam os esforços da organização e regulam as relações administrativas internas e as relações externas com os clientes. Justifica-se a estratégia como um todo, explicando por que, em vista dos atuais desafios e oportunidades que cercam a organização, um determinado curso de ação é benéfico e factível (MOORE, 2002, pág. 120)”.

Partindo da definição de Moore, um modelo mínimo de inovação se apresenta a a partir de duas premissas:

1º – Foco na identificação e tratamento de problemas criminais, como missão da organização policial.

2º – Priorização do policiamento ostensivo, como principal recurso da organização policial.

As duas premissas colocam como objetivo principal das políticas inovadoras a

própria finalidade dos sistemas de segurança pública, a *não vitimização*. Que substitui, como objetivo das políticas de segurança pública, o *cumprimento da lei processual penal*, quando do predomínio da lógica jurídica, e a *guerra (interna ou externa)* quando do predomínio da lógica de segurança nacional.

Ao alterar o objetivo da política para a *não vitimização*, o modelo mínimo de inovação “elege” o policial de patrulha como principal operador do sistema de controle do crime e redefini a estrutura organizacional.

O principal efeito dessa atualização de objetivo e redefinição da estrutura é a mudança de foco da administração interna, deixando de ser “um fim em si mesma”, para proporcionar **suporte ao policiamento ostensivo**. Através do gerenciamento adequado dos recursos informacionais, humanos e materiais de forma a atender as premissas do policiamento orientado a problemas.

Com isso as funções operacionais do policiamento ostensivo se tornam as principais dentro da organização, antes consideradas secundárias frente as funções burocráticas. Principalmente as ligados ao bacharelismo interno (ligado ao direito administrativo). Mesma consequência quanto a logística dos recursos materiais, que passam a priorizar o policiamento ostensivo.

A substituição da tradicional organização burocrática e corporativista por modernos modelos de gestão pública ocorre através de mudanças organizacionais e administrativas inspiradas pelas finalidades do policiamento orientado a problemas e adequadas a polícia ostensiva.

Após alguns erros e muitos acertos ocorridos nas experiências empíricas de tipo *Compstat*, dois elementos se firmaram no processo de inovação interna, a reestruturação organizacional e o desenvolvimentos das estratégias proa-ativas de policiamento ostensivo. Constituindo os **elementos do modelo mínimo de inovação** que atende o objetivo da não vitimização através da identificação precoce das manifestações do problema criminal contemporâneo, do planejamento e criação de procedimentos e estratégias de policiamento eficazes e do suporte adequado a ação do sistema de justiça criminal (Moore, 2002).

3.1 Os elementos do modelo mínimo.

Portanto, o modelo mínimo é formado por elementos que resgatam a capacidade dissuasória da estrutura policial através da reestrutura organizacional da polícia ostensiva e do desenvolvimento de estratégias pró-ativas de policiamento ostensivo. São cinco esses elementos: o suporte informacional a gestão e ao planejamento operacional; a descentralização da gestão e do planejamento operacional; o estímulos institucionais a eficiência policial; as estratégias de dissuasão direta; e as estratégias de dissuasão indireta. Que passo a descrever e analisar.

1º) Suporte informacional a gestão e ao planejamento operacional.

São medidas que visam disponibilizar aos principais tomador de decisões operacionais, os comandantes de unidade territoriais, dados e informações criminais quantitativos, qualitativos e espaciais sobre sua área. Além de sistemas com cadastro de criminosos, veículos, armas e dados sócio-econômicos de maneira rápida e perene. Para as instâncias superiores o acesso a essas informações permite acompanhar o desempenho das unidade territoriais e traçar metas de desempenho operacional para seus subordinados, que não devem ser confundidas com metas criminais. Metas devem ser determinadas sobre o quanto a polícia trabalha (número de abordagens, revistas, horas de patrulhamento, prisões, etc) e quanto ela produz (número de prisões de criminosos, apreensão de drogas e armas, etc) quando deparada com determinado problema criminal. Portanto a partir de indicadores operacionais e não indicadores criminais, que devem ser utilizados para detectar e medir problemas criminais aos quais a ação da polícia deve ser mobilizada.

Importante destacar que há uma deturpação desse princípio com a adoção de metas de redução de indicadores criminais como critério de eficiência. O que deve ser controlado e medido é a capacidade de diagnosticar problemas criminais e efetivamente enfrenta-los e contra-los. Indicadores criminais também podem subir ou descer por outras variáveis locais que não a polícia, portanto atrelar indicadores de desempenho a eles é muitas vezes punir bons policiais ou privilegiar maus policiais.

2º) Descentralização da gestão e do planejamento operacional.

Esse é um elemento fundamental, atribuir ao comandante territorial do nível mais próximo ao problema criminal a responsabilidade e os recursos necessários para seu controle. O problema criminal contemporâneo é “universal” pode-se detectar indicadores criminais epidêmicos em toda uma cidade, estado ou país, mas sua resolução é local. A análise de uma incidência local de um problema criminal deve desfragmenta-lo de forma a localizar quais variáveis são determinantes para sua manutenção. E com seus recursos de dissuasão direta e indireta, também locais, intervir e controla-lo. Mesmo se o problema estiver acima das capacidades operacionais do gestor da segurança local, será ele quem acionará meios superiores (regionais ou macroregionais) para a ação local.

É o gestor local que tem o domínio informacional sobre as peculiaridades da região e dos seus policiais. São eles que podem identificar que tipo de programa de policiamento é mais adequado e mesmo quais os policiais mais aptos e eficazes para determinados problemas criminais.

Dois instrumentos são determinantes para a descentralização da gestão e do planejamento operacional fazerem seus efeitos serem sentidos.

A definição de unidades territoriais estar submetida a critérios relacionando a incidência de problemas criminais, as “áreas criminais”, e ao tamanho da população.

E a delegação de poderes gerenciais ao comandante local, o que inclui gestão do pessoal, do planejamento operacional e participação do controle disciplinar. Todos eles sob forte controle do comando central, através de indicadores sobre desempenho operacional e resolução de problemas criminais, como critério de liberação de recursos, progressão na carreira e acesso as decisões de médio e longo prazo, assuntos do próximo elemento.

Além dos critérios criminológicos e demográficos as unidades territoriais devem, coincidir ou estar contidas em unidades territoriais do sistema de justiça criminal (Justiça e Ministério Público) e unidades da polícia judiciária, quando houver. Deve ainda, se possível, coincidir com circunscrições de prefeituras ou subdivisões administrativas, sejam elas municipais, estaduais ou provinciais e nacionais, o que facilita ações de dissuasão indireta.

3º) Estímulos institucionais a eficiência policial.

São mudanças na estrutura organizacional que transmitem uma clara mensagem aos comandantes e policiais de patrulha: “qualquer outra lógica existente anteriormente na instituição foi substituída pela promoção contínua e obsessiva do controle do crime”.

Tais estímulos devem ser estruturas em dois grupos de medidas: combate sistêmico a corrupção, a incompetência e ao abuso; e sujeição da ascensão na carreira a critérios objetivos sobre eficiência no controle do crime e na gestão do policiamento.

A mensagem fica mais objetiva: “Para mater-se policial não seja corrupto, incompetente ou abusivo. Para progredir na carreira apresente competência e criatividade ao lidar e resolver problemas criminais”. Essas mensagens deve ser claras e contundentes.

Na questão do controle não pode haver vacilos, o menor sinal de desvio deve ser respondido com afastamento e investigação, respeitando o devido processo legal. É a coluna central da inovação. Corruptos, incompetentes e abusivos são os principais inimigos da inovação da polícia ostensiva, antes mesmos dos criminosos. Eles emperram e “vampirizam” a estrutura, sempre prontos a boicotar as inovações, que os retira das confortáveis zonas de conforto (ilegais). Nos primeiros anos do programa de inovações em Nova York, quase 40% do efetivo foi demitido ou afastado por corrupção e incompetência. Na Filadélfia programa similar afastou 20% do efetivo pelos mesmos motivos (Soares, 2008).

Os critérios de antigidade para promoção devem ser respeitados, mas devem ser condicionados a competência na resolução de problemas, isso inibe a acomodação nos cargos e a mera espera do tempo como “esforço” na carreira. Além de promover novas gerações de empreendedores comprometidos com a eficiência. Comandantes que queiram ser promovidos e chegar aos maiores cargos, devem se cercar de auxiliares competêntes e criativos frente a problemas criminais. Funcionando inclusive como um mecanismo interno de “seleção natural”. Quando chegarem a cúpula, os gestores executivos da segurança teram opções de bons gestores para serem escolhidos como comandantes. Mas o início desse processo só ocorre quando há o envolvimento decidido e claro de uma liderança executiva inovadora avalisado as inovações.

Um terceiro e última grupo de estímulo institucional são os fornecimentos de recursos humanos, materiais e financeiros (diretos e indiretos) à polícia ostensiva. Os coloquei como terceiro item porque apesar de produzirem efeitos estimuladores para a eficiência, não são determiantes como as questões do controle e da carreira.

Maior salário, mas policiais, equipamentos e dinheiro para as unidades territoriais

são fundamentais para operacionalizar muitas das medidas dissuasórias, mas sem controle claro e sem condicionamento das promoções a eficiência tem efeitos limitados e breves. O contrário produz efeitos mais estruturais e duradouros, pois o controle evita os desvios (forma de não produzir dissuasão) e a questão da carreira atenua a questão salarial para os níveis de comando e gerência, que por sua vez mantêm a base sobre controle e minimamente produzindo eficácia. Obviamente inovações que visem de fato controlar o problema criminal contemporâneo utilizará todos os grupos de estímulos institucionais.

4º) Estratégias de dissuasão direta.

São os diversos tipos de estratégias desenvolvidas pelas polícias ostensivas para lidar com o problema criminal contemporâneo, foram desenvolvidas a partir de experiências locais das polícias ostensivas ao lidarem com suas expressões dos problemas criminais. Objetivam conjugar eficiência dissuasória, proteção as vítimas, policiais e criminosos e adequação aos marcos legais. Formam um *menu* de opções aos comandantes de policiamento local (e não a gestores executivos da segurança) a serem utilizados conforme a configuração do problema criminal se apresente.

Há dois tipos de recursos, os programas de policiamento ostensivo ordinário, subordinados ao comandante territorial local e estruturado como programas de policiamento. E os programas destinados ao policiamento ostensivo especial, subordinados a comandos centrais e/ou regionais que podem ser acionados pelos comandantes locais ou seus representantes operacionais, assim que situações criminais especiais se estabelecerem (criminosos com reféns, ocorrências com explosivo, ocorrência em áreas não-convencionais como matas, etc). Ou como suporte ao patrulhamento ostensivo ordinário, dada a instalação de um novo problema criminal (guerra entre gangues, surtos de distúrbios, etc), mediante avaliação do comando central ou regional.

Os programas de policiamento ostensivo ordinário constituem-se das patrulhas de dois policiais em viaturas, patrulhas a pé, patrulhas em motos, policiamento a cavalo ou com cães, policiamento escolar, policiamento com equipes táticas, policiamento velado, entre outros. Além do emprego de recursos físicos dissuasórios, como a criação de um posto policial, a colocação de um supedâneo policial ou ainda uma câmera de video-monitoramento, todos eles integrados a uma estratégia específica de controle do problema criminal detectado.

Os programas de policiamento ostensivo especial constituem-se de unidades policiais

destinadas originalmente ao controle de distúrbios civis a pé, a cavalo ou com cães, as unidades de policiamento de choque. E as unidades de táticas especiais, tipo SWAT, com atiradores de elite, especialistas em explosivos, ocorrências com refens e equipes de atuação em matas.

A dissuasão direta é responsabilidade do policiamento ostensivo ordinário e do comandante local. A estrutura organizacional deve prove-lo desse nível de atuação operacional com informações e autonomia gerencial, além de proporcionar suporte (policiamento ostensivo especial) quando o problema criminal assim o requer.

5º) Estratégias de dissuasão indireta.

Um sistema adequado de monitoração dos problemas criminais, combinado a autonomia e capacidade gerencial consegue cobrir na quase totalidade as ameaças presentes em um ambiente. Contudo, não consegue intervir em todas as ameaças isoladamente, através de seus recusos dissuasórios diretos, dada a natureza dos problemas e as limitações dos seus recursos.

A intervenção no maior número possível de ameaças só é possível com estruturadas estratégias de dissuasão indireta, que consiste numa mobilização mais ampla de atores que interveiam no ambiente regulando-o e “retomando-o” do crime e da desordem. Evidenciando para criminosos ou desordeiros que a ameaça foi percebida e coibida, numa clara ação dissuasória.

Esse tipo de estratégia é construída através de parcerias e convêncios com agências públicas, as principais delas são o Ministério Público e as prefeituras, em especial as áreas de regulação do espaço público, a assistência social e a saúde pública. O foco é a intervenção em problemas relacionados a”

- Conflitos familiares e sociais, como crianças de rua, violência doméstica, etc.
- Incentivos ambientais ao crime, como terrenos e casas anbandonados, etc.
- Falta de regulamentação do espaço público, como bares irregulares, barulho, camelôs, entre outros. Com predomínio de atos de desordem nele, jogos de azar, prostituição, etc.

Elemento fundamental nesse tipo de estratégia dissuasória é o Ministério Público, como garantidor do interesse público e fiscal da lei o MP pode elevar o carácter dessas

intervenções de assistência social para obrigações legais. Penalizando inclusive a falta de amparo de pais a crianças e o descuido de bens de particulares que favoreçam ao crime. E mesmo “criminalizando” a ausência do Estado, obrigando prefeituras, estado e união a agirem e corrigirem faltas que impulsionam problemas criminais.

Organizações não-governamentais ou associações comunitárias também são parceiras nesse tipo de estratégia dissuasória, desde que munidas de convênios legais com entes públicos.

Mesmo na ação indireta quando outros órgãos públicos, como o Ministério Público e as prefeituras, ou estruturas não-governamentais ou comunitárias, como albergues, lares de proteção a criança e associações de bairro são acionadas, a polícia ostensiva é determinante para o controle do crime.

Primeiro porque só ela, através da contínua monitoração dos problemas criminais, pode identificar e informar outras esferas a sedimentação de problemas criminais. Depois porque a identificação e exclusão do anonimato de um praticante de desordem é uma ação produtiva para a dissuasão. Pois indica ao praticante de desordem que a polícia domina o ambiente e está atenta aos atos de desordem e crime. Ato que também viabiliza a ação da esfera comunitária e as regras sociais de controle, levando os autores ao constrangimento da “penalidade comunitária”. Isso quando a comunidade tem condições de influenciar o comportamento desviante (como utilizar drogas ou quebrar orelhões) do seu membro.

A dissuasão indireta representa ainda uma importante inovação operacional do policiamento orientado a problemas, ao conseguir resolver problemas criminais, com a devida promoção de dissuasão, sem estar restrito a lei penal (como está a atividade de polícia judiciária), através da articulação com outras agências públicas.

4. Críticas e problemas na aplicação do modelo mínimo de inovações.

O processo de inovação tem nas resistências internas e externas uma inusitada aliança entre policiais conservadores e burocratas e militantes dos direitos civis e humanos, unidos pelas críticas as inovações.

Os primeiros as fazem por entenderem as inovações desnecessárias. Provem principalmente dos sindicatos policiais que defendem (ou defendiam) o policiamento por incidentes e respostas rápida e eficaz apenas a crimes relevantes. Ancoram-se na inércia e na defesa corporativista como uma forma de estratégia de sobrevivência institucional. Na *NYPD* eles boicotavam as inovações por entenderem que ela “responsabilizava” os policiais pela crise de segurança, quando na verdade o problema era “econômico e social” (Bratton, 1998).

O segundo grupo, os militantes dos direitos civis, as fazem por entenderem as inovações repressiva em demasiado advogam modelos de controle da polícia, como o policiamento comunitario, no lugar do controle do crime (AI, 2005 e Lemle, 2006).

Além dessas resistências de ordem conceitual temos as inadequações freqüentes no processo de aplicação do modelo de inovação, tais como:

1º - Repetição de práticas em vez de princípios e dos elementos de forma adaptativa.

As políticas locais foram desenhadas de forma a adequar tais elementos as peculiaridades institucionais das suas polícias ostensivas e ao contexto ambiental dos seus problemas criminais contemporâneos e não a mera reprodução dos programas ou mesmo dos elementos do modelo mínimo. Diferença sutil que explica a distância entre o sucesso e o fracasso de várias experiências inovadoras (Brodeur, 2002 e Braga, 2006).

2º - Substituição dos meios pelos fins.

A aptidão de operadores de tecnologia informacional e geoespacial costuma eclipsar a verdadeira necessidade para análise e planejamento das intervenções. Conhecimento e capacidade gerencial sobre a unidade policial territorial e talento e conhecimento criminológico, teórico e sobre o crime local. (Beato,1999). Outro engano recorrente é a mera adequação de modelos de administração privada sem conexão com os referenciais teóricos e empíricos, como o policiamento orientado a problemas ou mesmo o conhecimento das peculiaridades da atividade e da estrutura policial ostensiva.

3º - Utilização de parte do processo como todo o processo de inovação.

Esta relacionada a confusão conceitual e a análise superficial, muitas vezes jornalísticas dos programas e referenciais teóricos envolvidos nos processos de inovação. Tais como os rótulos, Tolerância Zero, Janelas quebradas e o próprio *Compstat*, que na verdade se trata do sistemas de dados criminais digitais e não o programa de inovação.

4º - Falta de ênfase no controle interno.

O controle externo não é um elemento destacado do modelo mínimo mas está inserido em vários elementos. Principalmente quanto a gestão e responsabilização local produzida pela descentralização da gestão operacional, ou seja, integra a reestruturação organizacional. O controle do abuso policial também está presente entre os critérios de desempenho dos comandantes para fins de promoção, além da supervisão de uma corregedoria atuante.

Depois da aplicação das inovações em Nova York dois notórios casos de violência policial ocorreram, em 1998 Abner Louima um imigrante haitiano foi torturado em uma esquadra no Broklyn. No ano seguinte, Amadou Deiallo, também imigrante (africano) foi assassinado com 42 tiros por integrantes da *NYDP*, ambos casos desencadearam distúrbios e causaram grande comoção social.

Qualquer polícia do Mundo está sujeita a erros e abusos de seus membros, no entanto, polícias envolvidos nesses tipos de casos devem ser afastados e processados, com a conformação dos fatos presos e/ou demitidos. Seus casos devem se tornar objeto de estudo para treinamento e prevenção de novos abusos e erros similares. É o que qualquer organização policiais séria faz frente a erros e abusos como esses, seja qual for a política de segurança pública em vigor. Foi o que ocorreu na *NYPD* com os policiais envolvidos. O que não afetou (e não deve afetar) o programa de inovação.

Como descrito não há modelo propriamente dito, mas uma reunião de elementos estruturando um modelo mínimo de inovação. Presentes no processo inovador de Nova York e inspirado pelo referenciais teóricos que apresentei. Uma vez aplicados em Nova York esses elementos vem se reproduzindo de forma livre e adaptativa em cada polícia ostensiva e contexto organizacional que encontram. Essa dinâmica produziu uma espécie de “efeito dominó” que influência próximas experiências, a partir dos casos de sucesso e insucesso. Alterando o modelo inicial (uma das razões por não assumi-lo como um modelo completo) onde o que se mantém constante são os **elementos do modelo mínimo**, composto por

medidas de *reestruturação organizacional da polícia ostensiva e de desenvolvimento das estratégias pró-ativas de policiamento ostensivo*.

No final do primeiro capítulo afirmei que a análise dos problemas criminais contemporâneo e da mecânica operacional dos sistemas de controle do crime permitiam definir **porque e onde as inovações ocorreram** ou deveriam ocorrer.

Neste capítulo **analisei como essas inovações ocorreram**. Identificando e abordando os referenciais que estruturam as soluções criadas e chegando até a **definição do modelo mínimo de inovações viáveis**. Com o qual pretendo, a partir do próximo capítulo, demonstrar se esses elementos estão presentes nos processos inovadores ocorridos nos sistemas de segurança pública e nas polícias ostensivas sul americanas, em especial as brasileiras.

4. O modelo mínimo na América do Sul.

Passarei a analisar quatro casos de políticas de segurança pública (ou tentativas) baseadas em estratégias de polícia ostensiva, que objetivaram implementar um conjunto de medidas semelhantes aquele que defino como modelo mínimo de inovação, nas décadas de 90 e 2000 na América do Sul.

Os casos não são aleatórios, seguem uma sequência cronológica, primeiro a experiência paradigmática da cidade de Bogotá, na Colômbia, primeira grande experiência dessa geração de inovações na região, em 1995, logo após a experiência novaiorquina.

Na sequência tratarei das experiências brasileiras, começando pelo estado do Rio de Janeiro, uma das regiões brasileiras mais afetadas pelo problema criminal contemporâneo e um dos principais casos de negligência com a polícia ostensiva, a Polícia Militar. Foi a primeira experiência nacional de adoção de políticas de segurança pública com elementos do modelo mínimo já em 1999.

Depois analiso os casos de São Paulo e Minas Gerais que contam com as maiores polícias ostensivas do país e que iniciaram nos anos de 2000 e 2004, respectivamente, a implementação de projetos inovadores com a presença de alguns dos elementos do modelo mínimo. E conseguiram importantes avanços, principalmente no caso de São Paulo.

O objetivo é observar a presença dos elementos do modelo mínimo nas políticas inovadoras e identificar possíveis influências de uma experiência sobre a outra, desde Nova York. E observar o processo de adoção dessas inovações. Considerando a conhecida autonomia e vedação das polícias ostensivas as influências externas, mesmo que de outras polícias, duas são as hipóteses.

1º - As inovações se viabilizaram quanto mais itens dos elementos do modelo mínimo utilizaram adaptadamente.

2º - A disseminação de políticas com os elementos do modelo mínimo tiveram a influência de um caso sobre o outro, pois estão próximo e com contextos criminais e estruturais (quanto a polícia) semelhantes.

Passo a breve e sintética descrição dos casos.

4.1 - Bogotá, primeira experiência sul-americana.

Pouca coisa poderia piorar para Bogotá em 1993. Possuía uma taxa de homicídio de 80 por 100mil habitantes, lidava com o terrorismo das guerrilhas FARC, ELN e das AUC. Sua polícia ostensiva, a Polícia Nacional tinha graves problemas com corrupção, abusos e violações, e apresentava elevada falta de eficiência e controle sobre a gestão. Descrédito com a população e predomínio da lógica de segurança nacional na sua organização interna. A profissionalização da polícia só ocorreu em 1991 com a reforma que excluiu as polícias municipais e colocou a Polícia Nacional sob comandos territoriais menores e similares às áreas dos principais municípios. O que permitiu a participação dos prefeitos nas políticas de segurança.

Essa alteração propiciou a iniciação da liderança do executivo municipal nas políticas de segurança pública a partir de 1994 com a eleição de Antanas Mokus e do seu subsecretário de segurança, o sociólogo Hugo Acero Velásquez. Política e liderança executiva municipal que perduram até hoje, depois de cinco mandatos. Velásquez permaneceu no cargo em três mandatos, de 1995 a 2003. Tornando-se uma política de Estado e derrubando as taxas de homicídio para 16 homicídios por 100mil habitantes em 2004.

A reforma da Polícia Nacional, precipitada por uma crise deflagrada por um estupro de uma menina de 3 anos em um quartel da PN, modificou a estrutura policial, descentralizando as unidades de comando e planejamento. O planejamento foi aprimorado com a criação do *Sistema Unificado de Información de Violência y Delinquência* (SUIVD) que permitia a formação de um banco de dados amplos sobre os crimes. Incluindo todas as unidades de inteligência e registro de crimes, indo do Exército à Promotoria, passando obviamente pela polícia ostensiva.

Investimentos em equipamentos subiram de US\$ 5 milhões em 1994 para US\$ 24 milhões anuais em 2004, compondo entre 1995 e 2003, US\$ 120 milhões.

A expulsão de 10% do efetivo policial por corrupção, a implementação de programas de formação e aprimoramento de policiais e o investimento em equipamentos e tecnologia, aumentou a segurança para os policiais atuarem na ampliação da dissuasão que foi muito incentivada.

Várias medidas restritivas foram aplicadas pelos governos federal, estadual e municipal, como as proibições e restrições ao porte de arma de fogo. Programas de recolhimento de pessoas que cometem desordens com o da UPJ (Unidade Permanente de

Justiça) foram disseminados. Assim como programas de fechamento de bar e lei seca, urbanização radical de favelas e bairros deteriorados. Proibição de passageiro nas motocicletas e de motociclistas sem colete com identificação (principal forma de ação dos assassinos) e proibição de menores das ruas após as 23 horas.

Medidas que deram suporte a ação de dissuasão da polícia. E permitiram que ganhasse o respaldo, reconhecimento e respeito da população, tendo a confiança na polícia ostensiva ampliado de 17% em 1992 para 75% em 2004.

4.2 Rio de Janeiro, primeira experiência brasileira.

Em 1994 o Rio de Janeiro, com 14 milhões de habitantes, possuía uma taxa de homicídio de 80 por 100mil habitantes, além da presença de gangues criminais organizadas em atividade nos presídios e pleno domínio territorial de comunidades na periferia. Na década de 2000 manteve uma média anual em torno de 50 homicídio por 100mil habitantes (Costa, 2004).

A lógica tradicional foi objeto de tentativas de reforma desde a década de 80 no governo Brizola, medidas de controle da polícia foram aplicadas a partir de restrições a atividade de dissuasão. Justificadas pela violência policial que o governo estadual entendeu como prioridade, tais como: proibição de operações de fiscalização (popularmente conhecidas como blitz), proibição de operações em favelas e restrições as prisões em flagrante realizadas pela Polícia Militar (Costa, 2004).

Essas medidas restritivas foram retiradas pelo governo posterior de Moreira Franco que retomou as práticas tradicional. No início da década de 90 um novo governo Brizola, retoma as restrições aplicadas no primeiro governo e implementa uma inovação, os programas de policiamento comunitário, pioneiro no Brasil.

Diante do absoluto descontrole do crime, a ECO-92 se vale da ação do Exército na cidade do Rio de Janeiro para conseguir um nível aceitável de segurança durante a conferência. A atuação do Exército passa a se tornar um novo paradigma de uma das lógicas tradicionais que dominam a segurança pública, a segurança nacional. Medida repetida dois anos depois na Operação Rio, que ao longo de 3 meses de atuação (nov/94 a jan/95) não

apresentou resultados satisfatórios também no controle do crime. Principalmente nos homicídios.

Em 1998 Antony Garotinho é eleito governador e nomeia o General do Exército José Siqueira como Secretário de Segurança Pública e Luiz Eduardo Soares como Subsecretário de Pesquisa e Cidadania. Durante a campanha Garotinho junto com a ONG Viva Rio e o grupo do Luiz Eduardo Soares escreveram um livro em que apresentavam teses para uma política de segurança (Costa,2004):

- Independentemente das causas da criminalidade violenta, é preciso enfrentá-la imediatamente com políticas públicas consistentes que envolvam a modernização tecnológica e gerencial e a moralização das instituições policiais;

- Com base na experiência internacional, essas políticas públicas não são incompatíveis com o respeito aos direitos humanos;

- As políticas de segurança pública são parte importante do controle social, mas não são seu único mecanismo.

Além dessas teses a lógica tradicional de segurança nacional se fazia presente pela experiência adquirida com a ECO-92 e a Operação Rio em 1994/1995. Entre os oficiais gerais do Exército no Rio de Janeiro. E que contava com simpatia e pressão da sociedade e mídia para mudanças na segurança pública nesse sentido.

A principal medida de dissuasão direta, a delegacia legal, não tinha relação com a polícia ostensiva e constituía-se de pesados investimentos tecnológicos na modernização e racionalização da burocracia cartorária das delegacias (Soares,2000).

O antropólogo Luiz Eduardo Soares construiu boa parte da proposta de política inovadora ao mesmo tempo em que a projetou nos meios políticos, acadêmicos e de comunicação como uma opção viável e exequível. Vencendo propostas conservadoras durante a campanha e depois de vencida, assumindo um posto na cúpula da segurança pública. No entanto, pouco da proposta inicial de reformas foi efetivada. Primeiramente porque o governador Garotinho não avalizou a política inovadora na sua plenitude, preferiu assumir uma postura pendular, ora acenando aos reformistas ora aos conservadores, atrelados a lógica tradicional de polícia e segurança pública, ligada a segurança nacional. Preferiu se agarrar a estabilidade conservadora a se arriscar nas inovações (Soares,2000). Encerrando-se em abril de 2000 com a demissão de Luiz Eduardo Soares.

Do projeto inicial houve concretização parcial das delegacias legais e e forma completa da Fundação do Instituto de Segurança Pública, que passou a tratar os dados criminais.

4.3 São Paulo, adoção parcial e adequação local.

O estado de São Paulo com 43 milhões de habitantes (37 a época das primeiras inovações) apresentou a maior queda de homicídios no menor espaço de tempo dentre as experiências aqui descritas.

Queda de 75% dos homicídios entre 1999 e 2007, com taxa de 11 homicídios por 100 mil habitantes em 2007, com perspectiva de um dígito para 2008. Nos “crimes violentos” a queda foi de 30% no mesmo período.

As inovações em São Paulo iniciaram por dois problemas simultâneos, primeiro pela presença de indicadores criminais epidêmicos por toda a década de 90. Somente em 1999 a taxa de homicídio foi de 35,3 por 100mil habitantes e de crimes violentos de 430 por 100 mil habitantes.

Os distúrbios crônicos de natureza criminal, também se fizeram presente, como a mega-rebelião nos presídios em 2001, e os ataques simultâneos as forças policiais, prédios públicos e ao sistema de transporte. Ocorridos em 2003 e 2006, produzidos por gangues criminais organizadas.

As inovações foram iniciadas em 1999, com a criação do banco de dados de boletins de ocorrência digitalizados, o Infocrim, em decorrência dessa medida foi possível realizar a compatibilização de áreas entre Companhias da PM e Delegacias da Polícia Civil. Medidas no âmbito da secretaria de segurança pública do estado que permitiram a descentralização do planejamento operacional na PM, com dados criminais locais, disponibilizado via intranet. As Companhias PM podiam realizar seu planejamento.

A partir desse momento uma série de inovações foram desenvolvidas e aplicadas pela PMESP, eles são de três naturezas: a reestruturação organizacional, o principal, o suporte técnico ao policiamento e novas estratégias de policiamento.

Quanto a reestruturação organizacional: novo critério de distribuição de efetivo (Matrizes organizacionais) que considerava população (fixa e flutuante) e indicadores criminais e redefinição de áreas de Batalhões e Cias conforme esse critério. Criação das AISP (áreas de interesse da segurança pública) em locais com concentração de crimes. Ampliação do efetivo com a substituição de policiais em trabalhos burocráticos por policiais militares temporários e retirada dos policiais militares da segurança de penitenciárias pela guarda penitenciária da SAP (treinada pela PM).

Quanto ao suporte técnico ao policiamento, ocorreram inovações intelectuais, como a definição de um método de abordagem e confronto armado que diminui o risco ao policial e diminui risco de erros e abusos, o Método Giraldi. Reconhecido pelas Nações Unidas como prática policial adequada aos princípios dos direitos humanos. E a formação dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), manuais de técnicas de policiamento e contato com o público. Adoção dos Relatórios sobre Averiguação de Indícios de Infração Administrativa (RAIIA) que permitem o registro de atos de desordem social e física que não constituem crime mas que merecem intervenção da autoridade municipal.

E ocorreram ainda inovações tecnológicas, além do Infocrim, os chamados sistemas inteligentes: o Copom On line, que disponibiliza as informações sobre as chamadas ao serviço de emergência (190) de forma quantitativa e espacial. O SIOPM, que evidencia todas informações sobre os atendimentos feitos pela PM e o FOTOCRIM, um banco de dados digital de fotos e dados de criminosos. Sendo este um bom exemplo da renovação paradigmática desse processo de inovação. Pois ele é originado nos antigos bancos de dados da Inteligência criminal da PMESP, feitos em cartolina e com dados das prisões e fotos de criminosos, antes restritos a analistas do Estado Maior da PM, agora disponível a todos comandantes locais da PM.

Quanto as novas estratégias de policiamento destacam-se a criação do policiamento com uso de motos em grandes corredores da capital, o ROCAM. O Policiamento Escolar, a padronização e expansão das Forças Táticas nos Batalhões, equipes de patrulhamento ostensivo mais equipadas e treinadas para intervenções em problemas criminais de gravidade e risco a população (tiroteios, roubos a banco, etc) e as Operações Saturação por Tropas Especiais (OSTE). Utilização das unidades de policiamento de choque para o patrulhamento intensivo de regiões com altos índices criminais.

Os efeitos dessas inovações foram o contundente aumento de criminosos presos, saltando de 56 mil em 1994 para 140 mil em 2006, sendo a PMESP responsável por 85%

dessas prisões.

4.4 Minas Gerais, a mais “nova-iorquina” das experiências.

Em 2004 o estado de Minas Gerais apresentava uma taxa de homicídio de 52 por 100mil habitantes, dois anos depois há uma interrupção dessa evolução, com queda de 13% da criminalidade violenta e 16% nos homicídios em Belo Horizonte, entre 2003 e 2006.

Em 2002 a eleição de Aécio Neves e a adoção de um amplo programa de reformulação da gestão pública, através da definição de um planejamento estratégico para seu mandato pressionou todos os setores a apresentarem diagnósticos confiáveis e técnicos e propostas de tratamento dos problemas apontados. Na segurança pública, que ganhou unificação de comando com a definição de uma secretaria de defesa social que englobou todas as instituições de segurança. Um diagnóstico baseado em pesquisas do CRISP e da Função João Pinheiro foi realizado e apresentou propostas de tratamento no sentido da modernização da gestão do policiamento ostensivo. Nos termos da primeira experiência de 2001-2002, no tocante a polícia ostensiva.

Mudanças estruturais ocorreram somente em 2004 com a implementação de uma política de segurança com variadas inovações que influenciaram fortemente o policiamento ostensivo. Sendo a principal delas a versão adaptada e local do sistema de análise criminal e gestão da polícia ostensiva do modelo Compstat de Nova York, o programa Integração e Gestão em Segurança Pública (IGESP), que também conta com a participação da polícia judiciária.

Dentre as semelhanças destacam-se o processo de diagnóstico mais profundo e a cobrança sistemática de desempenho na resolução de problemas criminais dos comandantes e delegados das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) da capital mineira. Do suporte e incentivo a ele, as melhores Áreas de Integração de Segurança Pública recebem premiação em dinheiro para investimentos na sua Companhia e Delegacia. E do incentivo as estratégias inovadoras que promovam dissuasão direta ou indireta com as parcerias com diferenças agências públicas e comunidade. Que possuem cadeira cativa nas reuniões de avaliação através de representantes acadêmicos, do Ministério Público, da Justiça e Defesa Civil, além

da comunidade e da secretaria de defesa social. Ocorreram ainda investimento de R\$ 75 milhões em equipamentos entre 2005 e 2006 e R\$ 200 mil em investimento como prêmio para as três melhores AISP do ano, através do IGESP.

A principal diferença do modelo nova-iorquino é o fato de não ocorrerem cobranças e humilhações públicas que os chefes de distritos americanos com desempenhos medíocres sofreram no início do programa. A transferência de comandantes por incompetência também não é freqüente, mas possível.

Na dissuasão direta sua maior inovação foi a formação do GEPAR, Grupamento Policial Especializado em Áreas de Risco, destinado a atuar em áreas com altos indicadores de homicídios e foco do porjeto Fica Vivo, de dissuasão indireta. Outras inovações presentes na política provocaram impactos positivos no policiamento ostensivo. Dentre elas destacam-se a formação do Centro Integrado de Atendimento e Despacho (Ciad), que unifica as chamadas de emergência da PM, Bombeiros e Defesa Civil. A instalação de 72 câmaras no centro de Belo Horizonte para uso da PM. A unificação dos boletins de ocorrência, diminuindo o tempo gasto da PM em atividades cartoriais de registro de ocorrências. Disponibilização a PM do banco de dados de carros, pessoas e armas da Polícia Civil, agilizando as consultas. E a unificação das áreas de competências das polícias, o que permitiu a responsabilização conjunta sobre os problemas criminais locais e a utilização de dados criminais locais.

Além dessas medidas que incidem diretamente sobre o desempenho do policiamento ostensivo e a criação de estratégias pró-ativas, outras medidas estruturais foram implementadas. Como a ampliação de efetivo e os de incentivo ao controle informal do crime como o programa “Fica Vivo”, Mediação de Conflitos e Juventude e Polícia; e de controle e tratamento de egressos, como a Central de Acompanhamento de Penas Alternativas (CEAPA) e o programa Reintegração Social do Egresso.

5. Análise dos casos.

A fim de auxiliar o processo de análise destaquei aspectos de cada uma dos casos

descritos que se ligam aos cinco elementos do modelo mínimo, sua observação junto a descrição de cada uma das inovações permitem a análise que da sequêncica.

1º) Suporte informacional a gestão e ao planejamento operacional.

Em Bogotá, o SUIVD proveu de dados criminais e operacionais os comandantes locais do policiamento.

Em São Paulo esses recursos foram providos pelos Sistemas Inteligentes (Infocrim, Fotocrim, Copom ON Line, SIOPM e PRODESP) progressivamente desde 1999.

Minas Gerais é pioneiro nesse tipo de sistema e apesar de não contar com um sistema que cubra todo o Estado, as 25 regioes da capital e as maiores cidade que possuem o IGESP possuem sistemas de informações criminais georefenciados de dados.

O Rio de Janeiro possui um avançado sistema de georeferenciamento de dados criminais no Instituto de Segurança Público desde 2000, alimentado em boa parte pelas “Delegacias Legais”, no entanto não está disponível aos comandantes locais do policiamento ostensivo.

2º) Descentralização da gestão e do planejamento operacional.

Em Bogotá, a descentralização do planejamento e da análise criminal e responsabilização do comando local pelo controle do crime e pela atitude dos policiais de patrulha foi definida pelo própria estrutura legal da Polícia Nacional.

Em São Paulo e Minas Gerias houve grande progresso nessa área com unificação de áreas territoriais com a circunscrições com a polícia civil e definições da unidades territorias de policiamento, as Cias PM, através de critérios demográficos e criminológicos no caso de São Paulo e na formação AISP no caso mineiro.

No Rio de Janeiro não ocorreram iniciativas nesse sentido.

3º) Estímulos institucionais a eficiência policial.

Dentre os casos apenas Bogotá estruturou um programa específico anti-corrupção e abuso policiais.

Quanto ao atrelamento de promoções a eficiência policial, novamente apenas Bogotá promoveu reformas nesse sentido, ainda que timidas.

Salários foram bastante recuperados consideravelmente em Bogotá e timidamente em São Paulo e Minas Gerais, no Rio de Janeiro não houve qualquer iniciativa nesse sentido.

Quanto recursos, ocorreram forte investimentos em Bogotá e São Paulo, desde o início dos programas, em Minas Gerais e Rio de Janeiro os investimentos são mais recentes.

4°) Estratégias de dissuasão direta.

Em Bogotá o fortalecimento da Polícia Nacional facilitou as ações de dissuasão direta com as proibições de bares e a proibição do porte de armas, do garupa nas motocicletas em determinadas localidades e horários.

Em São Paulo uma série de iniciativas promoveram de forma contundente a dissuasão direta, através dos programas de policiamento como o desenvolvimento do Método Giraldi de treinamento e procedimento policial dissuasório, os programa ROCAM (policiamento com motos no corredores principais), a padronização das Forças Táticas nas Cias PM, o aprimoramento do patrulhamento ordinário com uso de pistolas .40, coletes balísticos, radios comunicadores digitais e treinamento anual.

Em Minas Gerais ocorreram fortes investimentos na formação policial e a formação de unidade de policiamento ostensivo móveis para áreas mais problemáticas, o GEPAR.

No Rio de Janeiro não ocorreram medidas nesse sentido.

5°) Estratégias de dissuasão indireta.

Em Bogotá a descentralização promoveu uma inovação no comando executivo, dividindo a liderança política entre o governador e o prefeito, o que facilitou as ações de dissuasão indireta como programas como o recolhimento de pessoas que cometem desordens da UPJ (Unidade Permanente de Justiça).

Em Minas Gerias parcerias entre Polícia Militar, prefeituras e ONG permitiram grandes avanços no controle de homicídios e desordem áreas com grande incidência de problemas criminais através dos programas Fica Vivo.

Em São Paulo ocorreram iniciativas pontuais como no Jardim Ângela em ações

contra o homicídio, mas nenhuma proposta estrutural envolvendo a Polícia Militar e outras esferas públicas, não-governamentais ou comunitárias.

No Rio de Janeiro há boas iniciativas como a o Projeto Uerê, mas que carecem da ação da Polícia Militar como parceira.

A idéia inicial era restringir a análise as iniciativas dos três maiores estados brasileiros, primeiro porque o objetivo era analisar os casos a partir dos elementos do modelo mínimo e identificar influências. Além de testar a hipótese de que o sucesso foi maior para aqueles que mais elementos utilizaram e melhor os adaptou a seu contexto organizacional e realidade criminal.

Além dessa questão a intenção era analisar as inovações através da polícia ostensiva, seria difícil analisar casos em que as políticas e as polícias estivessem em dimensão diferente dos outros casos. Dado que as políticas de segurança pública e as polícias ostensivas brasileiras, as Polícias Militares, são estaduais e a maioria das polícias ostensivas sul americanas são nacionais ou municipais.

No entanto, um caso chamou a atenção pela frequência com que aparecia, como referência teórica de projetos de inovação e mesmo empírica para alguns gestores executivos envolvidos com o processo de decisão e implementação das inovações nos três casos brasileiros, o caso da cidade de Bogotá . A influência sobre as iniciativas brasileiras já seria motivo suficiente para incluí-la no trabalho, mas haviam outros.

Na América Latina foi a primeira adequação de sucesso dos elementos do modelo mínimo, menos de dois anos depois das primeiras experiências de Nova York, Bogotá com seus 8 milhões de habitantes já estruturava e iniciava seu programa de inovações.

Nas ciências sociais brasileiras ela derrubou alguns “mitos” que pairavam na área. Parcela importante das ciências sociais brasileira que analisa crime, insiste em reduzir o tema crime a um subtema da epistemologia da violência. Baseando as abordagens apenas em análises macroestruturais (Soares, 2008). Para essa perspectiva não há crime e sim violência, e a polícia ostensiva só é considerada como variável explicativa da violência, nunca como variável dependente para a queda do crime, principalmente se sua organização for militar e não municipal.

Em Bogotá a principal instituição policial, a Polícia Nacional é militar e como o

nome revela, nacional. Dentre tantas outras iniciativas é uma das responsáveis diretas pela queda dos indicadores criminais, através da ampliação da dissuasão direta. E o mais contundente, tais inovações ocorreram num país latino americano, mais pobre que o Brasil e assolado por décadas de guerra civil, derrubando a idéia de que a segurança pública só apresentaria melhora com o fim da exclusão e refundamento das polícias. De uma vez só quatro mitos pulverizados: sem mudanças estruturais não há queda da criminalidade; na América Latina as inovações “tipo americanas” não funcionam; polícia não reduz crime no máximo, deixa de produzi-lo; e o último, exclusivamente brasileiro. Uma polícia com organização militar (como a imensa maioria das polícias ostensivas do ocidente) não se adequa a regimes democráticos muito menos apresenta eficiência no controle do crime (Pinheiro, 1991).

Retomando as hipóteses traçadas no início do capítulo:

1º - As inovações se viabilizaram quanto mais itens dos elementos do modelo mínimo utilizaram adaptadamente?

Dentre os quatro casos dois extremos se formaram, de um lado Bogotá adotou e adaptou a maioria dos elementos do modelo mínimo. Enquanto o Rio de Janeiro foi vacilante em abandonar medidas ligadas as lógicas da segurança nacional ou simplesmente ficou paralisado na inércia que predomina as políticas de segurança naquele estado e em boa parte do Brasil.

São Paulo e Minas Gerais ficaram no meio termo, o primeiro apesar de avançar muito na adoção de suporte informacional (1º elemento) e na descentralização da gestão e planejamento (2º elemento) pouco ou nada fez quanto aos estímulos institucionais (3º elemento). Principalmente quanto o atrelamento da carreira a eficiência e o combate estrutural da corrupção.

Minas Gerais, teve desempenho semelhante. Adotou estruturadas medidas de suporte informacional e de descentralização com o IGESP, e avançou mais quanto aos estímulos institucionais, como a premiação as melhores AISP. Apesar de não tocar na questão da corrupção e da carreira, de forma estrutural. No entanto são medidas mais recentes e menos amplas (concentram-se nas regiões metropolitanas) que as adotadas em São Paulo.

No tocante as medidas de incentivo as estratégias de dissuasão direta (4º elemento) Bogotá e São Paulo destacam-se, ações contínuas e estruturadas na retomada de áreas

dominadas pelo crime e das narco-guerrilhas, foram a pedra anular do avanço em Bogotá. Deve-se considerar a participação do Exército colombiano nessas ações, o que demonstra a gravidade do quadro e o que não diminui a importância da Polícia Nacional em manter a conquista. Em São Paulo os programas de policiamento sustentaram o enorme crescimento do número de prisões realizadas no estado o que levou São Paulo a possuir hoje 40% da população carcerária do país, sendo a Polícia Militar responsável por 85% dessas prisões.

Minas Gerais inicia um processo de adoção de programas de policiamento como o PPA e o GEPAR, mas que ainda não apresentaram impacto significativo nos números de prisões. No Rio de Janeiro, no período da análise não houve qualquer estratégia de dissuasão direta.

Quanto as medidas estruturais de dissuasão indireta (5º elemento), Bogotá e Minas Gerais se destacam. A primeira tem inúmeros convênios com outras agências públicas e comunitárias para ações como as do UPJ (Unidade Permanente de Justiça) que recebe pessoas identificados com atos de desordens. Em Minas Gerais há o premiado e já referência programa Fica Vivo, no tratamento de problemas criminais relacionado a homicídios. São medidas que contam com suporte informacional e parceria com as polícias ostensivas, conforme preve o modelo.

São Paulo apresentou apenas programas pontuais como os do Jd. Ângela e o também premiado programa de redução de Diadema, mas que se constituem ações não-estruturais de dissuasão indireta, iniciadas por lideranças executivas e comunitárias municipais e locais.

O Rio de Janeiro conta com programas dessa natureza como o Programa Uerê de acolhimento de menores em situações de risco. No entanto, não há conexão alguma com o suporte informacional ou parceria da polícia ostensiva.

Portanto, pode-se concluir que quanto mais elementos do modelo mínimo estruturados e incorporados as rotinas operacionais das polícias ostensivas, mais sucesso e avanços no controle do crime.

2º - A disseminação de políticas com os elementos do modelo mínimo tiveram a influência de um caso sobre o outro, pois estão próximo e com contextos criminais e estruturais (quanto a polícia) semelhantes.

É bastante evidente a influência de Nova York sobre todos os casos, Bogotá inspirou

seus desenho de políticas claramente nas práticas novaiorquinas descritas no modelo mínimo.

Em São Paulo, por determinação do então governador Mario Covas uma comissão realizou um visita-técnica nas experiências de Nova York em 1998, no início do seu governo. Liderada pelo futuro secretário de segurança, Marcos Vinício Petrelluzzi, assessores do governador, policiais civis e militares, entre eles o futuro Comandante Geral da PM, Rui César Melo.

Minas Gerais, teve algumas visitas técnicas semelhantes a de São Paulo. E o IGESP é claramente uma cópia do modelo de gerenciamento da NYPD, chegando a imitar o *layot* arquitetônico das salas de reuniões. No Rio de Janeiro, o maior idealizador do programa, Luiz Eduardo Soares, se inspirou em vários instrumentos criados em Nova York.

Bogotá também exerce influência sobre as políticas brasileiros, muitos gestores executivos foram e continuam indo até a Colômbia conhecer e se inspirar nas suas experiências. No entanto, a influência de uma polícia ostensiva brasileira sobre outra não é tão clara, diria até que não existe.

A *dinâmica: problema + crise x ameaça institucional = respostas internas* parece ter mais sentido para explicar as inovações brasileiras.

São Paulo e Minas Gerais evidenciam bem esse quadro, são estados vizinhos, possuem polícias ostensivas tradicionais (PMESP e PMMG) e com bom relacionamento institucional. Foram abaladas por problemas e crises e ameaças institucionais relacionadas a mesma natureza de problemas e na mesma época, e ainda assim, construíram respostas por caminhos distintos e em momentos distintos.

Em 1997 uma grave crise institucional abalou a PMESP, provocada por uma operação ilegal realizada por polícia militares na Favela Naval em Diadema, no ano 1997. Onde imagens de um cinegrafista escondido registraram abusos e crimes de toda ordem como assassinato, agressões e corrupção praticados pelos policiais.

Poucos meses depois uma inédita e ilegal greve de policiais militares em Belo Horizonte resultou na morte de um Cabo PM que defendia o Palácio Tiradentes da invasão de uma manifestação de policiais militares. Uma grave crise interna se estabeleceu e potencializou a crise vinda de São Paulo, com o caso Favela Naval. E que propulsou a apresentação de uma Emenda a Constituição, de iniciativa do Governador de São Paulo Mario Covas, extinguindo as polícias militares.

Com a ação de fortes *lobbys* das polícias militares no Congresso Nacional a PEC é paralisada, mas a ameaça e crise continuam. Como respostas inovação são planejadas.

Com a reeleição de Mario Covas, e a percepção de que a PEC de unificação das polícias não sairia por pressão das duas instituições, e com a permanência dos indicadores criminais epidêmicos, o governo aplica um plano “B”. Passa a promover inovações proposta pelo grupo que formulou seu projeto de campanha para a segurança pública e que conheceu a experiência de Nova York. Através da liderança de Marcos Vinicius Petreluzzi sucedido depois por Saulo de Abreu Castro e principalmente pelo Comandante Geral da PM Rui César Melo, que demandou inovações a seus quadros especializados.

As propostas saíram principalmente da PM, onde o Cel. PM Rui César determinou ao Estado Maior que elaborassem propostas de inovação. Estudos foram produzidos e as propostas se fixam principalmente na reestruturação organizacional, baseadas na lógica militar de administração de pessoal e logística. E no desenvolvimento de bancos de dados criminais digitais, baseado nos centro de processamento de dados da PM. Especialistas de quatro unidades da PMESP construíram e desenvolveram essas inovações: a 1º Seção do Estado Maior (Recursos Humanos), a 2º Seção do Estado Maior (Inteligência), a 3º Seção do Estado Maior (Planejamento) e o CPD (Centro de Processamento de Dados da PM).

As inovações no estado de Minas Gerais e na PMMG seguiram um caminho muito próprio dentre as experiências nacionais. Primeiro porque elas não foram pressionadas, inicialmente, por indicadores criminais epidêmicos como em São Paulo. Até 2000 as taxas de homicídio do Estado não ultrapassavam um dígito e a capital Belo Horizonte era a sexta menos violenta entre todas as capitais brasileiras.

Em decorrência da crise institucional no final dos anos 90, várias medidas inovadoras foram produzidas a principal delas foi o inédito convenio firmado entre a PMMG e a UFMG. Através da Fundação João Pinheiro e do CRISP, que passaram a interagir com os oficiais da PMMG produzindo parcerias no âmbito operacional. Com a universidade desenvolvendo métodos e tecnologias de análise conforme a necessidade e contextos apresentados pelos policiais militares, sendo o principal deles o Projeto MAPA. Integrante do Programa “Polícia de Resultados” desenvolvido na capital mineira entre Janeiro de 2001 e Outubro de 2002. Projeto que resultou em quedas significativas nos indicadores criminais da cidade, mas foi abandonada após troca de comando (Beato, 2005). A parceria que evoluiu para outros projetos relacionados a formação e desenvolvimento da gestão do policiamento ostensivo na capital, Belo Horizonte.

Importante efeito desse primeiro surto de crises foi o início de uma parceria entre PMMG e UFMG, através do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais ([Crisp](#)), fruto de um bom relacionamento entre essas duas instituições, diferentemente do resto do país, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Ocorreram muitas avanços e recuos nesse processo de interação, academia e polícias militares ensinaram e apreenderam, mas o estreitamento das relações entre oficialidade e universidade produziram interessantes inovações na gestão do policiamento ostensivo. Principalmente no campo da análise criminal, com a difusão de princípios da criminologia moderna e de recursos tecnológicos no tratamento de grandes massas de dados criminais. Como o georeferenciamento e a modernização no sistema de formação de Oficiais (Coronel, Tenente-Coronel, Major, Capitão e Tenentes) e Praças (Subtenente, Sargentos, Cabo e Soldado) da PM mineira.

Essa relação produziu um capital de conhecimento sobre polícia na universidade e ampliou as opções técnicas e de análise para os oficiais da PM que formulou projetos como o MAPA. Com forte influência dos princípios apreendidas pela experiência nova-iorquina sobre gestão e eficiência da polícia ostensiva. E está na base do atual processo de inovações, iniciados em 2004 com o desenvolvendo das AISP, do IGESP, do Fica Vivo e do GEPAR.

No Rio de Janeiro, um aspecto determinante para o fracasso da inovação foi a “ausência de polícia” na elaboração do projeto. Apesar de considerar experiências policiais externas, New York foi a principal influencia externa (Soares conheceu e estudou as inovações) o projeto não se adequava as realidades organizacionais e culturais locais. Apesar de contribuições de ex-comandantes ou de policiais que se tornaram políticos o projeto não contava com medidas que iam ao encontro de demandas internas ou mesmo que aproveitassem aspectos da boa cultura policial, era muito estranho e impositivo, aos maus (o que sempre deve ser) e aos bons policiais.

O fato é que diante da falta de apoio político, das limitações orçamentárias, da falta de conexão com a demanda social (controle do crime) e principalmente da falta de contato e presença de lideranças policiais autênticas e comprometidas, a iniciativa não prosperou.

Nunca é demais lembrar que o modelo mínimo das inovações é resultado não só de uma experiência que apresentou bons resultados no controle do crime, mas principalmente que resgatou o conceito positivo da dissuasão. Através do referencial teórico do policiamento

orientado a problemas, e recuperou a capacidade dissuasória das polícias ostensivas através dos cinco elementos de reestruturação organizacional e de incentivo as estratégias de policiamento ostensivo. Renegados pelas reformas e políticas anti-controle formal.

No Brasil o processo de redemocratização que teve reformas legislativas anti-controle formal restritas ao processo penal (razão de boa parte da impunidade vigente). Viu uma série de políticas de segurança pública anti-controle formal serem utilizadas para conter os abusos policiais, mas que foram absolutamente danosos para o efetivo controle do crime. O caso carioca do início dos anos 90 quando o governador Brizola proibiu a polícia ostensiva de patrulhar comunidade é o mais flagrante exemplo desse tipo de política de segurança, primária e danosa. É bastante evidente que a corrupção e os abusos necessitavam de respostas, mas igualmente evidente que tais respostas não são feitas pela mera substituição de um modelo falido por nenhum outro, condição que perdura até hoje em muitas localidades.

As políticas de inovação que conseguiram algum avanço, Bogotá, São Paulo e secundariamente Minas Gerais, escolheram um claro objetivo, **recuperar a capacidade dissuasória de suas polícias**. Exatamente o que o modelo mínimo objetiva. E isso só pode ser construído a partir das polícias ostensivas, como também o modelo mínimo defende.

Apesar dos caminhos distintos, obdientes as suas histórias e peculiaridades, as polícias ostensivas brasileiras que conseguiram algum sucesso na inovação, São Paulo e Minas Gerais, seguiram comportamento “médio” das burocracias policiais. Quando acoçados por pressão externa, respondem com propostas formuladas internamente, com nenhuma ou pouca influência externa. O que os leva a um conjunto de medidas muito semelhante aos elementos do modelo mínimo.

A PMESP ancorou-se na sua estrutura interna, a PMMG construiu soluções com parcerias em que confiava. Apesar dos caminhos diferentes, ambas conduziram as inovações e as sujeitaram a aprovação interna (elite burocrática) antes do respaldo da liderança executiva.

No Rio de Janeiro, o projeto inovador elaborado em 1999 tinha um problema estrutural determinante, não veio nem foi “aprovado” pela PMERJ. Não me ateno aqui se isso ocorreu por falta de opções das lideranças políticas inovadoras ou por deliberada escolha, o fato é que sem envolvimento da polícia ostensiva não há inovação, tipo modelo mínimo.

Chego ao fim desse capítulo fazendo a seguinte afirmação:

O modelo mínimo não é um modelo a ser imposto como única forma de sucesso nas políticas de controle do crime. Mas quando inovações sérias que objetivem controlar o crime

a partir da recuperação da capacidade dissuasória de suas polícias ostensivas. Muito provavelmente formularam projetos em que os elementos do modelo mínimo estarão presentes, dado que foram testados e consagrados como medidas eficientes e aceitas pelas burocracias policiais.

5. A *politics* da *policy* de segurança pública.

A conclusão do capítulo anterior parece sugerir que não há necessidade de *politics* na *policy* de segurança pública, quando baseadas na recuperação da capacidade dissuasória das polícias ostensivas.

Pelo contrário, as políticas de controle do crime dessa natureza são absolutamente

dependentes de uma liderança executiva atuante. Não só no processo de implementação mas principalmente, na sua sedimentação como política de Estado, ao incorporar-se a lógica policial local.

Esse tipo de política inovadora incomoda poderosos segmentos internos da polícia: corruptos, incompetentes, burocratas-bacharelescos, burocratas-cerimonialistas e os abusivos serão prejudicados pela “luz” que o mote do controle do crime traz as instituições policiais. Sempre que possível tentarão desmobilizá-la. Sendo a polícia uma burocracia fechada e autônoma, processos corrosivos como estes podem ocorrer sem que a liderança executiva e mesmo lideranças policiais percebam. A única forma de evita-la é manter o curso e o fluxo das inovações sob constante “pressão positiva”, cobrando novas iniciativas eficazes para velhos e novos problemas criminais, que natureza se apresentarão. Me refiro a demandas por constantes estimativas de risco, planos de contenção de crises, cenários criminológicos possíveis, etc.

Dessa forma a liderança executiva mantém a burocracia policial sobre pressão constante, produzindo inovações e fomentando gerações de burocratas policiais inovadores e pró-ativos. Ao mesmo tempo em que se mantem preparado para as sazonais surpresas e crises de segurança, pelo *rool* de alternativas viáveis atualizados. Além de promover uma elite policial destinada a pensar em problemas criminais e apresentar soluções viáveis.

Descobrir quais as melhores alternativas e lideranças policiais para manter problemas monitorados e com capacidade para implementar soluções viáveis, só depois das crises instaladas não costuma ser um *estratégia ótima*. Crises na segurança pública costumam fazer vítimas fatais e promover reflexos contundentes sobre a sociedade e consequentemente sobre governos.

Portanto, o papel da liderança executiva é estar atenta aos fluxos de problemas e principalmente aos fluxos de soluções disponíveis e viáveis, além de escolher lideranças policiais competentes e inovadoras.

Fluxos de problemas e soluções em mudanças (ou inovações) de políticas públicas são temas tratados no modelo teórico de *Multiple Streams* de John Kingdon (1993), que analisa como e quando um problema, e a idéia de solução dele, passam a fazer parte da pauta de políticas de um governo.

O modelo foca os dois estágios pré-decisórios do processo de políticas públicas. A formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy*

formulation). Necessários para explicar o processo de mudança e implementação da inovação e que permitem identificar os motivos do sucesso e insucesso das inovações. A partir da análise da composição dos fluxos (*streams*) aos quais as mudanças estão condicionadas.

Ao analisar as políticas de transporte e saúde do governo federal americano o autor identifica que em momentos críticos os três tipos de fluxos decisórios, os *streams*, inicialmente independentes, convergem e permitem alterações da agenda. O que significa oportunidade de implantação da inovação. São eles:

- Fluxo de problemas (*Problems streams*);
- Fluxo de soluções ou alternativas (*Policies streams*);
- Fluxo da política (*Politics streams*)

Esse processo se inicia com a “promoção da importância” do problema e do setor,. Quando sai da agenda governamental, onde se encontram os problemas de interesse do gestor, ou da agenda especializada, onde se encontram os setores mais vulneráveis na ótica do governo. E entra na agenda decisional quando passa a receber tratamento diferenciado e integrar o subgrupo de problemas e setores que são objeto de maior interesse e preocupação do corpo analítico do gestor. Que contam com medidas “semi-prontas” (viáveis e razoavelmente eficazes) para serem adotadas e transformadas em políticas. A gravidade do problema e a disponibilidade de medidas “semi-prontas” determinam a entrada na agenda decisional.

Depois da definição da agenda decisional, a mudança fica condicionada a convergência dos fluxos decisórios: um contexto favorável, um novo projeto disponível e um momento político adequado, e a oportunidade de mudança que deve contar com um patrocinador eficaz.

Com o modelo de Kingdon não é possível explicar a formulação, implementação e formação das inovações que resultaram no modelo mínimo, Kingdon ignora as dinâmicas intra-burocráticas que produziram o modelo mínimo.

No entanto, exatamente por se ater apenas as dinâmicas macro-políticas envolvidas com a adoção de novas políticas públicas, incluindo as inovações. Justifica-se o uso do modelo de *Multiple Streams* para **explicar a importância da liderança executiva na implementação do modelo mínimo inovador**, principalmene quanto ao momento e forma dessa mudança.

No *Multiple Streams* toda nova política começa com o estabelecimento de um problema na sua área. O *Problem Stream* se expressa através de indicadores (motivo externo); eventos, crises e símbolos (motivo externo); ou Feedback das ações governamentais (motivo interno). Os estabelecimento do problema criminal contemporâneo atendem plenamente esses pressupostos.

Na sequência Kingdon prevê que cabe ao gestor político apenas escolher dentre as alternativas de política já formuladas e disponíveis a nova política, o *Policy Stream*. Na verdade, na segurança pública, ele precisa ter determinado a busca de alternativas ou pelos menos avalizado os projetos apresentados, montando uma agenda decisional para soluções ordinárias e em tempos de crises.

Como a construção do modelo mínimo prevê um *policy communities* policial com poucas influências externas, as alternativas precisam de determinação superior (partindo da liderança executiva) para o seu desenvolvimento. Um adequada liderança executiva deve promover a formação de um “*policy communities* policial”, protege-la e pressiona-la por produtividade. Com ela ou através dela ele conseguirá, manter-se informado sobre os riscos possíveis a segurança, formar um *rool* de alternativas possíveis e viáveis e ainda identificar quadros para seu *staf*.

Importante destacar que essa *policy communities* deve ser ampla suficiente para prever o maior número possível de problemas e elaborar número correspondente de soluções. Mas deve contar com um “núcleo duro” pequeno e flexível o suficiente para assessorar a liderança executivo nas situações, momentos e lugares que forem necessários, provendo-o de soluções estruturais como o modelo mínimo de inovação a soluções pontuais, como o saneamento de uma crise.

O *Political Stream* é o momento da definição e aprovação dessa inovação. Segundo o modelo de Kingdon, ocorre quando o clima ou humor nacional (*national moodino*) está favorável. Através da ação de grupos de pressão ou por mudanças dentro do governo (*turnover*) ou em decorrência de eleições. A assunção de um novo governo e secretariado é o momento ideal da implementação da inovação, foi assim com Giuliane, Mokus, Covas (2º mandato) e Aécio.

Em seguida com a confluência dos *streams* (*coupling*), é aberta a janela de oportunidade (*policy windows*), onde a própria liderança executiva deve funcionar como o *policy entrepreneurs*. Promovendo a inovação apresentada ou determinando para que seja

projetada e apresentada, retomando ao *Policy Stream*. Utilizando os recursos financeiros e o acesso ao processo decisório como motivação a inovação.

A liderança executiva não deve formular políticas ou tomar decisões operacionais, assim como a liderança policial. O que o primeiro deve fazer é provocar apresentação de alternativas inovadoras e escolher a mais adequada dentre elas. Sendo as atribuições do segundo, mover e liderar a polícia para formular as opções apresentadas e implementar a opção escolhida. Formulação de inovações e decisões operacionais ficam a cargo dos níveis médios e baixos da gestão da polícia ostensiva. Preparados tecnicamente e possuidores de conhecimentos criminológicos e gerenciais específicos as localidades dos quais as lideranças (executiva e policial) não possuem.

A determinação para inovações poder ser feita por exclusão, com a liderança rejeitando projetos baseadas em ultrapassadas práticas policiais. Em suma um gestor político deve rejeitar modelos inspirados nas lógicas jurídicas e de segurança nacional para a polícia ostensiva, como estratégia para promover as propostas inspiradas pelas lógicas modernas.

Esse é o fundamental papel da liderança executiva da segurança, emitir uma clara e contundente ordem: **apresente soluções novas, eficiente e não tradicionais, para o problema criminal e todos os quadros possíveis nos próximos períodos.**

Quando essa “elementar regra” foi respeitada nos processos de inovação, os resultados foram positivos, Nova York, Bogotá e São Paulo são evidências empírica disso. Para o contrário também há evidências.

Dominique Monjaret (2002) em sua análise sobre o fracasso dos processos inovadores implementados na França, em várias fases durante as décadas de 80/90 e início de 2000, estabelece três condições básicas para o sucesso de inovações na segurança pública, que coincidem com os *Streams* de Kingdon : a ordem do príncipe, a demanda e a iniciativa dos policiais (grifos e conteúdo dos colchetes são meus):

“O que se formaliza sociologicamente é que toda polícia é movida, posta em ação praticamente, como se viu analisando os ofícios policiais, por três fontes: a ordem do príncipe [*fluxo político*]; as chamadas, demandas, queixas do público [*fluxo de problemas*]; e a iniciativa dos policiais [*fluxo das soluções*]. A essas três fontes “empíricas” correspondem três princípios de ação, denominados desse modo a adição de um ator e de suas prioridades, ou lógicas de ação; a autoridade do poder, a demanda social de polícia, o interesse profissional. O **princípio de ação ligado ao poder é a prioridade atribuída a ordem pública**, condição elementar de sua perenidade. O **princípio de ação ligado à profissão é a luta contra a criminalidade** (“a caça aos vagabundos”), vocação nuns, interesse de todos (sistema de remunerações materiais e simbólicas). Enfim, o **princípio de ação ligado à demanda social é a segurança pública** [*não vitimização*] e o serviço de urgência: sentimento de

segurança, tranquilidade pública e socorro nas situação de perigo” (MONJARET, 2002, pág. 267)

Na sequência da análise da fracassada experiência francesa. Monjaret (2002) evidencia o problema em se adotar respostas estranhas a polícia, que não tem como objetivo a não vitimização e principalmente, que ignoram os elementos do modelo mínimo de inovação, em especial a promoção da dissuasão, direta ou indireta.

“Basta enumerar esses princípios de ação distintos para constatar que não há entre eles harmonia preestabelecida. Em termos de alocações de recursos, de prioridades operacionais, de critérios de eficácia, eles são concorrentes. Alocar 14 mil policias nas CRS [Tropa de Choque da Polícia Nacional], é colocar um mesmo número a menos na segurança urbana [patrulhamento ostensivo]. **Buscar taxas de elucidação recordes serve muito pouco à vítima, que teria preferido sem dúvida uma prevenção ou uma dissuasão efetivas. Comumente, os guardas da paz preferem ação a servir de sentinela (*garde statique*)** diante dos edificios públicos etc. Esses três princípios estão sempre em tensão. Uma política policial é sempre o produto de um compromisso, mais um menos estável, entre os três princípios de ação. Por hipótese, o compromisso empregado vai depender dos recursos de que a cada um dispõem na instituição ou sobre ela e, concretamente, do poder de que é investido em relação à instituição policial”. (MONJARET, 2002, pág. 268).

Portanto, a importância da liderança executiva é a **adequada ordem do príncipe**. Só possível quando lideranças executivas são conhecedoras das peculiaridades do setor, o que faz da qualificação da liderança executiva uma questão central das inovações.

Pode afirmar inclusive que este é o fator determinante da liderança dos países anglo-saxões na construção de políticas eficientes de segurança pública e no desenvolvimento organizacional e funcional da polícia ostensiva. Fruto da proximidade e relação entre universidade e polícia existente nesses países. Relação iniciada ainda nas primeiras décadas do século XX e que se materializou na formação de Institutos de Criminologia e num sem número de estudos sobre polícia e crime. Em universidade como Oxford e Harvard, e na importância que a academia e a polícia lhes confere (Bayle, 2001).

Credibilidade nascida da atuação integrada com a burocracia policial, com acadêmicos estudando a polícia por dentro e a universidade contando com policiais como professores e pesquisadores. Resultando em contribuições determinantes para a formação das futuras gerações de policiais, pesquisadores de crime e polícia e de *policy makers* da segurança. Tradição que produziu inclusive um presidente americano, Theodor Roosevelt que foi Comissário de polícia em Nova York (Bayle, 2001 e Saporì, 2007).

As principais contribuições acadêmicas na qualificação dos gestores e lideranças

executivas da segurança pública são através da criminologia e na gestão públicas das estruturas polícias.

A literatura criminológica passou por um grande desenvolvimento nas três últimas décadas, esse desenvolvimento introduziu, de forma definitiva, variáveis microsistêmicas do contexto criminal nos modelos explicativos sobre as motivações criminais. Principalmente aqueles baseados na ecologia criminal e na escolha racional. Sob forte influência dos ditames da Escola de Chicago e das ciências económicas, teorias como a ecologia social, interação social e estrutura de incentivos e escolha racional. Transformaram a criminologia ao introduzirem noções de desordem e desorganização social aos postulados criminológicos desde nos anos 60 (Beato, 2001 e Brodeur, 2002). Através de pesquisas empíricas realizadas por criminólogos americanos e ingleses.

Um significativo exemplo de como essa contribuição ocorre pode ser apresentado através da **teoria da desorganização social** (Sampson & Groves, 1989). De matriz ecológica, ela defende que existe uma relação determinante entre desordem e crime. Tal relação pode ser detectada pela inferência na estrutura sócio-demográfica do local e da eficácia coletiva entre os membros da comunidade local. Logo para essa literatura os sistemas sociais, quanto ao objeto crime, são as redes comunitárias de familiares, vizinhos e amigos. Os valores que esse sistema expressa são determinantes para desestimular um jovem membro de envolver-se com o crime. Esse envolvimento pode ser entendido (não exclusivamente, mas significativamente) como uma das conseqüências da substituição ou anulação desses valores, manifestos na quebra da coesão social local.

Essa abordagem possibilita uma vantagem analítica fundamental aos gestores e lideranças executivas da segurança pública. Pois permite identificar e aferir a importância de variáveis locais específicas que influenciam ambientes quanto ao estímulo/desestímulo ao crime. Possibilitando que o serviço de informações colete dados que permitam ao gestor agir ao detectar uma dinâmica criminal instalada (Manning, 2003). Da compreensão sobre a composição e dinâmica dos problemas criminais e da sua correlação com o ambiente é possível estabelecer o planejamento e intervenções mais assertivas e eficazes.

Essa é a fronteira do conhecimento sobre crime e políticas que visem seu controle, onde se encontra a moderna bibliografia criminológica e de políticas de segurança.

De outro lado, o desenvolvimento de modernos modelos de gestão pública com a incorporação, pelas burocracias policiais, de princípios e modelos privados de gestão tem

auxiliado o avanço da gestão da polícia ostensiva. Através de programas como gestão progressiva (adequada a lógica policial) e reengenharias institucionais, fundamentais para um planejamento mais assertivo (Bratton,1998). Assim como a utilização de estratégias que envolvam outras agências públicas e sociedade, atuando a partir da lógica de redes institucionais (Marques,2006).

4.1 A *politics* da *policy* de segurança pública brasileira.

No Brasil a maioria das lideranças executivas ignoram a finalidade das políticas de segurança pública (evitar a vitimização), ou simplesmente as confundem com as da justiça criminal (impedir a impunidade e aplicar justiça penal). Principalmente quando os gestores são oriundos do sistema de justiça criminal ou das forças armadas e carecem do tipo de qualificação descrita anteriormente.

O setor jurídico se fixou como o principal receptor da ação estatal na tentativa de regular as falhas da segurança pública no Brasil. Juizados especiais, por exemplo, são apresentados como medidas de segurança pública. No entanto, ainda que tenham reflexos sobre a ação das polícias ostensiva seu efeito principal é o desafogar do sistema judiciário e não a melhorar a capacidade dissuasória da polícia ostensiva. Portanto é medida inovadora de justiça criminal e não de segurança pública. No mesmo sentido vão as propostas dos sindicatos das polícias judiciárias. Que reivindicam status jurídico para as carreiras policiais que defendem e apresentam-nas à sociedade não como reivindicação corporativista dos delegados de polícia civil, mas como política de segurança pública “salvacionista”⁸.

Nessa perspectiva, a polícia ostensiva está restrita à função de vigiar e age de maneira exclusivamente reativa. Sem maiores preocupações com o planejamento do controle do crime e limitada a função de vigiar ruas e edificações. Dado que o controle do crime é missão do poder judiciário.

Se de um lado o paradigma jurídico não fornece condições para o desenvolvimento de políticas eficazes de controle do crime, em virtude da limitada polícia ostensiva que o modelo prevê. Por outro, a primeira alternativa moderna a se fixar, a polícia comunitária, na

⁸ PEC 546/05, requer status e vencimentos jurídicos para a carreira de delegado de polícia é apresentado pela carreira como a “salvação para a segurança pública” (Folha de SP, 18/11/07).

verdade não é uma alternativa de política de controle do crime, como já descrito. Apesar de fundamental e necessária, inclusive para a eficácia das políticas de controle do crime, mas não “no lugar” das políticas de controle do crime (Brodeur, 2002 e Goldestein, 2002).

Além da falta de visão estrutural do sistema de segurança pública nossos gestores da segurança pouco conhecem sobre crime e sobre as possibilidades de seu controle, desenvolvidas pela criminologia moderna e pela gestão pública aplicada a polícia ostensiva.

Mas é na *politics* onde está nosso maior problema. O período de sedimentação da nova configuração do problema criminal coincidiu com nosso processo de redemocratização, o que adicionou ao processo um item de dificuldade na construção de um novo paradigma organizacional e operacional para o subsistema ciclo de polícia. Braga (2006) ao analisar as inovações policiais e destacar as crises que motivaram os processos inovadores. Aponta que os EUA precisaram de dois tipos de períodos críticos que mobilizaram tais inovações, um de origem política, na década de 60, e outro de origem criminal, nas décadas de 80 e 90.

O quadro brasileiro parece que juntou esses dois tipos de crises num mesmo período nos anos 80. Quando a redemocratização coincidiu com o estabelecimento dos indicadores criminais epidêmicos nos grandes centros urbanos.

Por definição, regimes autoritários se valem dos sistemas de controle formal, sejam polícias, judiciário, receita federal, ou outras instituições, para manter a nova ordem imposta. Não foi diferente no Brasil. O subsistema e principalmente as polícias ostensivas, aqui Polícias Militares, foram fortemente identificadas com o regime militar, ao serem empregadas na repressão aos atos e manifestações públicas contrárias ao regime.

Através da temática da redemocratização e com o foco sobre a segurança pública e as Polícias Militares o período é marcado pela produção de políticas anti-controle formal. Que objetivaram controlar a polícia, em vez do crime. Tais políticas detinham forte simpatia de segmentos da sociedade civil, em especial da classe média urbana e acadêmica. Em decorrência dos traumas originados na instrumentalização dessas instituições no regime militar. Era a “nossa” crise política, indicada por Braga.

As políticas anti-controle formal, focadas na reforma da polícia e da epistemologia da violência, “rivalizavam” com as políticas filiadas as perspectivas anteriores, ligadas a lógica de segurança nacional ou jurídica, com uma polícia ostensiva de tipo “vigia-sentinela”.

Um ficcional debate se estabeleceu, polarizando a arena a segurança entre políticas preventivas e repressivas. Sugerindo que lideranças executivas da segurança pública

devessem “escolher” um dos lados e aplicar políticas exclusivamente “filiadas” as suas perspectivas.

As preventiva seriam as de anti-controle formal, com políticas restritas ao controle social informal, preceitos morais, educação, família, comunidade, entre outras. Além da defesa da polícia comunitária como estratégia de controle do crime. Nessa perspectiva encontram-se as propostas de formas alternativas de policiamento, como uso somente de armas não-letais. Políticas de tratamento de usuários de drogas, leis penais alternativas como prestação de serviços públicos ou multa em vez de encarceramento, programas sociais de inclusão como políticas de segurança, entre outros.

As repressiva seriam as ligadas exclusivamente ao controle formal. Através de programas de policiamento que aumentam a eficiência da polícia em evitar crimes, prender criminosos e mantê-los presos. Nessa perspectiva encontram-se as demandas por mais efetivo policial, leis penais mais rígidas e penas mais longas, investimentos em equipamentos de vigilância, em aumento de efetivos policiais e de presídios.

Me refiro a esse debate como ficcional porque essa divisão não é ideológica e não científica. Como evidenciado pelas inovações de sucesso, quando políticas de segurança pública responsáveis e estruturadas a partir da polícia ostensiva, implementam ações combinadas dessas duas naturezas.

O primeiro efeito negativo desse debate ficcional, foi o comprometimento do desenvolvimento do pensamento social brasileiro sobre o setor.

A própria noção de polícia se fixou no imaginário das pessoas, acadêmicos inclusive, como restrito a atividade de polícia judiciária. Esse equívoco conceitual acabou sedimentando a percepção de que polícia é sinônimo de investigação criminal e portanto, restrita as políticas de justiça criminal. Enquanto a atividade de polícia ostensiva foi estigmatizada como uma atividade menos importante, órgão de apoio dos militares (Exército) e limitada a tarefa mecânica e pouco qualificada de vigiar as ruas. Confundindo as arenas de segurança pública e justiça criminal, e até a de defesa nacional.

O segundo efeito foi a ausência no debate de temas relacionados ao controle do crime, como a eficiência das políticas e das polícias ostensivas, que em termos objetivos significa produzir e ampliar a dissuasão de forma viável e perene. Produzindo questões verdadeiras para o debate, tais como:

- Como construir estratégias e procedimentos de polícia ostensiva que amplie a

dissuasão, dentro dos limites legais?

- Como realizar dissuasão eficaz sem impacto considerável sobre o orçamento público, tornando-a proibitiva? Como um simples aumento de efetivo, que causa inclusive complexas conseqüências previdenciárias.

Tais questões simplesmente estão fora ou na periferia do debate sobre segurança pública. Ainda hoje as Polícias Militares sofrem reflexos dessa rotulação ideológica ao regime militar. Que não se expressam mais na propositura de novas emendas a Constituição para sua eliminação, mas na negação do efeito positivo e dos avanços na gestão e no controle do crime promovidos por elas.

O caso de São Paulo é revelador. Muito é escrito sobre os casos de redução de homicídios de Nova York e Bogotá, políticos de variadas concepções ideológicas e partidos visitam essas cidades para conhecê-los. Mas quase nada é citado ou observado nos esforços empregados pela Polícia Militar paulista na redução de homicídios.

São Paulo já se constituiu com um dos maiores *cases* de redução de homicídios do Ocidente. Maior inclusive que as duas cidades citadas, primeiro porque foi mais expressivo (78 %) e em menos tempo (8 anos) e depois porque seus efeitos ocorreram sobre todo o estado de São Paulo e não em apenas uma cidade. Ainda que a PMESP não seja a única responsável por esse desempenho, suas inovações foram fundamentais para essa queda, assim como foram as das policiais de Nova York e Bogotá para suas cidades.

O fato de haver pouca atenção da universidade e da mídia sobre esse avanços, aliado ao desinteresse das lideranças executivas da segurança (governadores e secretários) colocam em risco os avanços já conquistados. Inovações institucionais são custosas e exigem renovação procedimental e geracional constante (o crime é sempre dinâmico e aprende com os obstáculos).

Por se tratarem de uma renovação paradigmática, vivem sob “fogo serrado” dos setores resistentes dentro das policias ostensivas. Partes da burocracia policial, ligadas as lógicas tradicionais de polícia ostensiva que vêem tais inovações como ameaças as suas “zonas de conforto e influência”.

Aqueles segmentos do pensamento social brasileiro que se limitam a promover denúncias e advogar por reformas policiais como política de segurança e que ignoram as eficazes inovações produzidas pelas burocracias policiais inovadoras. Acabam por fortalecer as burocracias adeptas das lógicas tradicionais de polícia ostensiva tão comabtida por eles.

Que apregoam uma polícia ostensiva inerte e vigilante e que se valem da inércia da elite policial, da política e da academia para manter tudo “como sempre foi e será”.

Evidência desse quadro são as políticas públicas de segurança estruturada pelo Governo Federal como resposta as contínuas crises da segurança. Como esse verdadeiro debate não é realizado, o governo federal, nas quatro últimas gestões, mesmo contando com lideranças bem intencionadas. Quando precisou apresentar soluções factíveis para crises instaladas, recorreu a políticas ligadas as antigas lógicas tradicionais.

Os dois recursos que predominaram desde o primeiro governo FHC são claros exemplo desse antagonismo: o acionamento de unidades especiais como os Pára-quedaistas do Exército e os Fuzileiros Navais da Marinha das Forças Armadas e a formação da Força Nacional, um aglomerado (inconstitucional) de unidade de Choque das Polícias Militares estaduais.

Ambas são típicas opções da lógica tradicional de polícia ostensiva de segurança nacional, onde ações pontuais e circunstanciais de unidades especiais de polícia ostensiva fazem as vezes de unidades de policiamento ostensivo ordinário.

Esse tipo de medida é muito sintomático do nosso contexto de constantes crises de segurança pública e pobres reflexões e opções de alternativas.

Medidas como essas perpetuam a manutenção de um *status quo* onde as lideranças executivas e as elites policiais incompetentes podem continuar negligenciando o policiamento ostensivo ordinário. Mantendo policiais de patrulha como vigias e sentinelas despreparados, para nas crises, serem socorridos por pequenos grupos de unidades de policiamento ostensivo especiais. Que receberam a atenção, o investimento e o treinamento negligenciado as unidades territoriais de policiamento ostensivo ordinário.

O uso de unidades especiais como estratégia de contenção de graves distúrbios crônicos de natureza criminal ou social, ou mesmo em locais com rápidos crescimento de indicadores criminais epidêmicos onde o policiamento ostensivo não foi negligenciado, é uma estratégia válida e distinta do que trato aqui. Neste caso as unidades especiais seriam utilizadas dentro da sua destinação original. Apoiar unidades do policiamento ostensivo que foram atingidas por manifestações do problema criminal contemporâneo maiores do que regularmente se apresentam. Portanto, é uma estratégia de contenção e gerenciamento de crise, não uma política pública de segurança, como o emprego da Força Nacional e das Forças Armadas tem sido empregados em “crises programadas” e esperadas.

Essa estratégia de utilizar unidades especiais em substituição a um policiamento ostensivo territorial falido é uma estratégia que consegue com que todos envolvidos percam. O policiamento ostensivo ordinário, porque é relegado ao menosprezo completo. As unidades especiais que deixam de atuar nas suas funções primordiais as quais foram adestradas e equipadas. A população que nunca verá seus problemas criminais tratados e controlados, vivendo de ciclos rotineiros de crises, seguidos de remediações inúteis de ocupações e desocupações territoriais por unidades especiais.

Em última medida até as próprios lideranças executivas que utilizam essa estratégia de política perdem. Ao manterem em suspensão um problema criminal sem resolução e sob a constante ameaça de uma nova crise abalar seus planos políticos, caso a sociedade amplie o debate ou se canse da incompetente estratégia predominante. Sem dúvida nenhuma o único a ganhar são os criminosos que se adequam facilmente a tais medidas paliativas e vão estruturando seu negócio criminal. Considerando as sazonais e curtas obstruções aos seus mercados criminais, talvez até incluindo-o como itens de custo esperado, incidindo na necessidade de ampliação dos benefícios para manter sua margem de lucro criminal.

A saída desse labirinto de superficialidade só é possível com qualificados e lúcidas lideranças executivas da segurança. Que assumam a responsabilidade do problema e com inteligência e habilidade fomentem inovações eficazes, motive e pressione as elites policiais a manterem-se na fronteira do conhecimento sobre o controle do crime.

Em suma, esse quadro de problemas é resultado da permanência das interpretações equivocadas e do superficial conhecimento que temos hoje sobre as dinâmicas políticas e institucionais relacionadas ao processo de construção e sedimentação das políticas de controle do crime. Que Beato resumiu precisamente da seguinte forma:

“As implicações dessa situação (a ignorância sobre a segurança pública) para o desenho e avaliação de políticas de segurança são óbvias. Políticas na área da criminalidade e justiça são efetuadas em vôo cego, sem instrumentos e com orientação puramente impressionista. Como consequência temos uma situação de incremento acentuado das taxas de criminalidade, do aumento do medo e da percepção de risco das populações nos grandes centros urbanos. O ceticismo e descrença diante da aparente impossibilidade de se obter resultados está “naturalizando” os fenômenos da criminalidade e violência, como se estivéssemos inevitavelmente destinados a conviver com o medo e a insegurança. Podemos dizer, sem dúvida alguma, que dentre as diversas causas de crime destaca-se a nossa ignorância sobre a matéria.” (Beato, 2005, pág. 5)”

Entendo que a maneira mais adequada dessa mudança ocorrer é trazendo “luz” aos processos e dinâmicas intra-burocráticas que produziram bons resultados. Através de

produção acadêmica específica que informe e forme os futuros *policy decion* da segurança pública. Essa dissertação pretende oferecer uma pequena contribuição nesse sentido.

Conclusão

Sobre a magnitude do problema criminal contemporâneo no Brasil já foi dito e escrito quase tudo que seria possível fazê-lo. Reportagens com dramas pessoais e coletivos, teses, livros, seminários e muitas... muitas “análises” e críticas já foram traçadas. Contra governos, contra o capitalismo selvagem, contra a sociedade de consumo, contra a juventude alienada e principalmente contra as repressivas, racistas, discriminatórias e totalitárias polícias brasileiras, principalmente quanto as Polícias Militares. Apontados todos eles, em conjunto ou separadamente como os responsáveis pelo quadro catastrófico de insegurança que vivemos.

Sobre as soluções há muitas “opções” também. Cultura da paz, maior salário para os policiais, teatro em favela, policiamento comunitário, mais equipamentos, transformação de carreiras policiais em jurídicas, Exército nas ruas, mais viaturas, dentre tantas outras.

No entanto, é difícil encontrar conexão entre problemas teorizados e soluções formuladas. Mais difícil ainda é encontrar avaliações pragmáticas sobre resultados. Nada

complexo, questões simples como houve queda da crime? Menos pessoas morreram no período com esse programa? Já seria o suficiente.

Soluções são criadas a partir de impressionismo, como bem descreveu Beato. Por pessoas em posições chaves na gestão pública ou próximas a elas, muitos policiais inclusive. E quando o próxima crise estourar, são sacadas das gavetas para solucionar de vez o problema criminal.

Nos bancos escolares da FFLCH ouvi certa vez uma frase feita sobre políticas públicas, que sintetiza bem a pobreza de propostas na arena da segurança pública brasileira. Era mais ou menos assim: “Uma proposta de política que tenha formulação teórica, sem evidência empírica, não é proposta de política e sim postulado de boas (ou más) intenções. Ao contrário, uma proposta baseada em observações empíricas, sem qualquer formulação teórica também não é proposta da política, mas efeito mecânico da inércia, logo se esvairá”.

Já é hora desse medonho “modelo de políticas de crises” terminar.

As experiências inovadoras provaram e comprovaram que quando aplicada simples dinâmica pragmáticas na polícia ostensiva, baseadas no problema – solução estruturada – avaliação dos resultados, resultados positivos se fizeram presentes. Estruturados a partir da boa teorica acadêmica inspirada e auxiliando a experiência empirica policial.

No entanto, a arena é conturbada. Até chegar a efetivação desses processo a que se burlar, percepções estruturalistas sobre o crime que tiram importância da polícia ostensiva e atrapalham o real foco dos problemas. Resistências e boicotes internos, daqueles que estão confortavelmente acomodados com o estado anomia das forças policiais ou ganhos diretamente com o crime, através da corrupção livremente exercida.

Como descrevi, essa aliança de oportunidade só é superada com a efetiva ação da liderança executiva, promovendo e protegendo segmentos policiais comprometidos com a construção de políticas pragmáticas e eficazes. A resposta é construída de dentro pra fora, mas o nascimento e a viabilidade ocorre de fora para dentro da polícia ostensiva.

Conhecimento aprofundado do problema, clareza e precisão nos referencias teórico e pragmatismo operacional de uma burocracia comprometida, aliada a uma qualificada e consciente liderança executiva, constroem eficientes políticas de segurança pública.

O modelo mínimo de inovação é produto da conjunção da maioria desses fatores. Mas a arena das políticas públicas de segurança não deve ficar a espera da reunião natural

desses fatores, deve construir mecanismos que facilitem a sedimentação de processo evolutivo. Através de um espaço referencial onde se possa buscar referências, produzir o debate profícuo e influenciar na formação de novas lideranças e gestores da segurança pública. Onde os conhecimentos policiais empíricos, as teorias criminológicas e os postulados sobre gestão pública eficiente possam se comunicar e formar o arcabouço científico das políticas de segurança pública.

Mas essa é mais uma esperança que uma proposta. Pois o que temo de fato é uma lista sobre o que “não fazer”, baseada nos erros das políticas do passado e uma ainda pequena lista sobre o “é possível fazer”. Como proposta de boas experiências inovadoras que com inteligência e vontade superaram graves manifestações do problema criminal contemporâneo. Essa dissertação teve o propósito de contribuir com a arena da segurança pública, através da análise de algumas itens dessa, ainda pequena mas profícuo, lista de soluções viáveis e possíveis.

Bibliografia

ADORNO, S. *A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático*. BID, Rio de Janeiro, 1993nº 35, 1º sem., p. 3-24.

AI – ANISTIA INTERNACIONAL. **Brasil: “Eles entram atirando”**. **Policiamento de comunidades socialmente excluídas**. Reino Unido: AMR 19/025/2005.

BALESTRA, Florência Fontan. **Comunidade Segura**: Programas e casos - Estados Unidos. Disponível em: www.comunidadessegura.org

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade,1).

BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. Nova polícia: inovações nas polícias de seis

ciudades norte-americanas. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 2), 2001.

BEATO, F, C. Informação e Desempenho Policial. Teoria & Sociedade, Revista do Departamento de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG, nº 7. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001

_____, F, C. Crime, Polícia e Espaço Urbano, Relatório Banco Mundial, 2005.

_____, F, C. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaço urbano. In SANTO-SÉ, João (org.) Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005b.

_____, F, C. Políticas de Segurança: Equidade, Eficiência e *Accountability*. CRISP (*website*) UFMG.

BITTNER, Ergon. Aspectos do Trabalho Policial. São Paulo: EDUSP, 2003 (Série Polícia e Sociedade 8).

BOBBIO, N., Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino. Dicionário de Política. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BRAGA, A.A. & David Weisburd. "Police Innovation – Contrasting Perspectives", New York: Cambridge University Press, 2006.

BRATTON, W. J. and Peter Knobler. Turnaround: How America's Top Cop Reversed The Crime Epidemic. New York: Random House, 1998.

_____, W. William Andrews. Delito e Castigo: O que aprendemos sobre policiamento. www.manhattan-institute.org. City Journal, 1999

BRETAS, M. *Observações sobre a falência dos modelos policiais*. São Paulo. Tempo Social. USP, 1997, n. 9(1) pp. 79-84, maio.

BRICENO-LEÓN, Roberto. *La nueva violencia urbana de América Latina in Violencia, Sociedad y Justicia em América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

BRODEUR, Jean-Paul. Como reconhecer um Bom Policiamento: problemas e temas. São Paulo: EDUSP, 2002. (Série Polícia e Sociedade 4).

BURSIK. "Social Disorganization an Theory do Crime and Delinquency: Problems and Prospects". In Henry, S. e Einstadter, W. *The Criminology Theory Reader*. New York, New York Press, 1998.

CARNEIRO, L. *Os determinantes do crime nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo*. Relatório de Pesquisa, Banco Mundial, 1999

_____, L. "Para medir a violência". In PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P. e GRYSZPAN, M. *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____, L. e OLIVEIRA Jr, E. Estratégias de Controle da Violência Policial: Notas de Pesquisa. In. ZAVERUCHA J. e BARROS M. *Políticas de Segurança Pública: Dimensão da Formação e Impactos Sociais*, 2002

_____, L. e Mirrian Torriço "A desordem leão ao Crime?" Relatório Preliminar do Projeto "Segurança Pública e Dinâmicas Intra-Urbanas: Diagnóstico e Desenho de Políticas no Município de Santos, 2007.

CESEC - CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA. **Estatísticas criminais**. Disponível em: www.ucamcesec.com.br. Acesso em 03 fev. 2008.

CEPIK, M.. Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COELHO, E. C. "A Administração do Sistema de Justiça Criminal". Dados: Revista de Ciências Sociais, n.29. Rio de Janeiro, 1986.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

ECK, S.. *Compstat*, in BRAGA, *et ali*. "Police Innovation – Contrasting Perspectives", New York: Cambridge University Press, 2006.

FELSON, Marcus. *Crime and Everday Life*. Pine Forges Press. Thousand Oaks/ London/Nova Delhi. A Problem-oriented Approach". *Crime and Delinquency*, 1994.

GOLDSTEIN, Herman. *Problem-oriented Policing*. New York, McGraw-Hill, 1990

_____, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade 9).

GUINDANI, Miriam. *A criação de um novo paradigma em Diadema*. SANTO-SÉ, João (org.) *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

IMMERGUT, Ellen M. "As Regras do Jogo: A lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1996 ,(30) 11, pp. 139-63.

KHAN, Túlio. *Indicadores em prevenção municipal de criminalidade*. SANTO-SÉ, João (org.) *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

LANE, Roger. *Polícia Urbana e Crime na América do Século XX in Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP.2003 (Série Polícia e Sociedade 7).

LEMLE, Marina. **Comunidade Segura**. Tolerância zero: menos crimes, mais racismo.. Disponível em: www.comunidadessegura.org

LÉVY René. *Palestra: O Sistema Penal Francês do Diretor de Pesquisas da CNRS*. Viagem técnica do Curso de Gestão de Sistemas de Justiça Criminal e Segurança Pública. Hotel Ibis: Paris.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MANNING, P, K.. *As tecnologias de Informação e a Polícia*. In MORRIS & TONRY, *Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003 (Série Polícia e Sociedade 7).

MARSHAL, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. Nova York, Doubleday, 1965

MARCH, J. e Olsen, J. "The New Institutionalism: Organizational Factors". In *Political Life*. The American Political Science Review. 1984, Vol. 18, issue 3.

MARQUES, Eduardo César. Notas críticas a literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. In: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, 43, 1997.

_____. "Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir de políticas urbanas". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 2006, v.21, n. 60, pp. 15-42.

MASTROFSKI, S.D. Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial in *Como Reconhecer um Bom Policiamento*. São Paulo, EDUSP: 2002.

_____, David Weisburd e James J. Wills, (2003). "*Compstat in practice: an in-depth analysis of three cities*". Policie Fundation, Washington, DC.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. São Paulo: Atlas, 2008.

MISHA, Glenny. McMáfia: Crime sem fronteiras. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

MILLER, Pierre. "Un Schéma D'Analyse des politiques sectorielles", Revue Française de Science Politique, Paris: 1985.

MONET, Jean-Claude. Polícias e Sociedades na Europa. São Paulo: EDUSP, 2006. (Série Polícia e Sociedade 5).

MONJARET, Dominique. O que faz a Polícia: Sociologia da Força Pública. São Paulo: EDUSP, 2002 (Série Polícia e Sociedade 10).

MONKKONEN, Eric H. História da Polícia Urbana in Policiamento Moderno. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade 7).

MOORE, M, H. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. In Michel Tonry & Norval Morris, Policiamento Moderno. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série

Polícia e Sociedade 7).

NAÍM, Moises. Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

NORTH, Douglass C., "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance". Cambridge. Cambridge University Press, 1990

OLIVEIRA, JR., E. *Política Pública e Estratégias de Controle da Ação Letal das Instituições Policiais em São Paulo*. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2004

PAIXÃO, A. L. A Política da Polícia. Estudos Implementadores FJP> Mimeo, 1993

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e Transição. São Paulo, Revista da USP, 1991, nº. 9, p. 95-112.

PINHEIRO, P. S. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. *In São Paulo Sem Medo, Um diagnóstico da violência Urbana*. São Paulo: Garamond, 1998

RAMOS, Silvia. PAIVA, Anabela. Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

REINER, Robert. A Política da Polícia. São Paulo: EDUSP, 2004 (Série Polícia e Sociedade 11).

REISS JR, A, J. Organização da Polícia do Século XX. *In MORRIS & TONRY, Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003 (Série Polícia e Sociedade 7).

SAMPSON, RAUDENBUSH e EARLS. *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy* Science, 1997, Vol 777.

SAMPSON & GROVES. W. B.. Community Structure and Crime: Testing Social-Dizorganization Theory. *The American Journal of Sociology*, 1989.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007

SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Programa de reforma das Polícias Civis do Brasil**, 2005.

SILVERMAM, J. (2006). *Policing oriented-problem*, in BRAGA, et ali. "Police Innovation – Contrasting Perspectives", New York: Cambridge University Press.

Six Safer Cities on the Crest of the crime Prevention Wave". National Crime Prevention Council, 1999

SHERMAN, L, W. Combatendo o Crime: A Polícia e o Controle do Crime. In MORRIS & TONRY, Policiamento Moderno. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade 7).

SOARES, Luis Eduardo. Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Não matará: desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SOUZA, Percival de. PCC sindicato do crime. São Paulo: EDIOURO, 2006.

VIAPIANA, Luiz Tadeu. Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso. Porto Alegre: AGE, 2006.

ZALUAR, Alba. "Violência e crime". In: MICELI, Sérgio (org.) *O ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 2001.

_____. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública in Estudos Avançados / USP. Nº 61. São Paulo: EDUSP 2007.

– História da Vida Privada no Brasil)

WILSON, James Q. KELLING, George E. Broken windows: the police and neighborhood safety. New York.: Atlantic Monthly: 1982.

_____ e Herrnstein, Richard J. Crime and Human Nature. New York: The Free Press, 1998.

Bibliografia

ADORNO, S. (1993) *A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático*. BID, Rio de Janeiro, nº 35, 1º sem., p. 3-24.

BALESTRA, Florência Fontan. **Comunidade Segura**: Programas e casos - Estados Unidos. Disponível em: www.comunidadesegura.org

BAYLEY, David H. (2001). *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 1).

BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. (2001). Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 2).

BEATO, F, C. (2001). Informação e Desempenho Policial. Teoria & Sociedade, Revista do Departamento de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG, nº 7. Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____, F, C. (2005). Crime, Polícia e Espaço Urbano, Relatório Banco Mundial.

_____, F, C. (2005b). Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaço urbano. In SANTO-SÉ, João (org.) *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____, F, C. Políticas de Segurança: Equidade, Eficiência e *Accountability*. CRISP (website) UFMG.

BITTNER, Ergon (2003). Aspectos do Trabalho Policial. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 8).

BOBBIO, N., Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino (2000). Dicionário de Política. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

BRAGA, A.A. & David Weisburd (2006) "Police Innovation – Contrasting Perspectives", New York: Cambridge University Press.

BRATTON, W. J. and Peter Knoble (1998) Turnaround: How America's Top Cop Reversed The Crime Epidemic. New York: Random House.

_____, W. Willian Andrews (1999). Delito e Castigo: O que aprendemos sobre policiamento. www.manhattan-institute.org. City Journal.

BRETAS, M. (1997) *Observações sobre a falência dos modelos policiais*. São Paulo. Tempo Social. USP, n. 9(1) pp. 79-84, maio.

BRODEUR, Jean-Paul (2002). Como reconhecer um Bom Policiamento: problemas e temas. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 4).

BURSIK. (1998) "Social Disorganization an Theory do Crime and Delinquency: Problems and Prospects". In Henry, S. e Einstadter, W. *The Criminology Theory Reader*. New York, New York Press.

CARNEIRO, L. (1999) *Os determinantes do crime nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo*. Relatório de Pesquisa, Banco Mundial.

_____, L. (1999) "Para medir a violência". In PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P. e GRZYNSZPAN, M. *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

_____, L. e OLIVEIRA Jr, E. (2002) Estratégias de Controle da Violência Policial: Notas de Pesquisa. In. ZAVERUCHA J. e BARROS M. *Políticas de Segurança Pública: Dimensão da Formação e Impactos Sociais*.

_____, L. e Mirrian Torriço (2007) “A desordem leão ao Crime?” Relatório Preliminar do Projeto “Segurança Pública e Dinâmicas Intra-Urbanas: Diagnóstico e Desenho de Políticas no Município de Santos.

CEPIK, M. (2003). Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Editora FGV.

COELHO, E. C. (1986). “A Administração do Sistema de Justiça Criminal”. Dados: Revista de Ciências Sociais, n.29. Rio de Janeiro.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão (2004). Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ECK, S. (2006). *Compstat*, in BRAGA, *et alii*. “Police Innovation – Contrasting Perspectives”, New York: Cambridge University Press.

FELSON, Marcus (1994). *Crime and Everyday Life*. Pine Forges Press. Thousand Oaks/London/Nova Delhi. A Problem-oriented Approach”. *Crime and Delinquency*.

GOLDSTEIN, Herman (1979). “Improving Policing: A Problem-oriented Approach”. *Crime and Delinquency*.

_____, Herman (1990). *Problem-oriented Policing*. New York, McGraw-Hill,

_____, Hermam (2003). *Policiando uma Sociedade Livre*. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 9).

GUINDANI, Miriam (2005). A criação de um novo paradigma em Diadema. SANTO-SÉ, João (org.) *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

IMMERGUT, Ellen M. (1996), “As Regras do Jogo: A lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (30) 11, pp. 139-63.

KHAN, Túlio (2005). Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. SANTO-SÉ, João (org.) *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LIPSKY, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

MANNING, P, K.(2003). As tecnologias de Informação e a Polícia. *In* MORRIS & TONRY, *Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 7).

MARSHAL, T. H. (1965) *Class, Citizenship and Social Development*. Nova York, Doubleday.

MARCH, J. e Olsen, J. (1984) “The New Institutionalism: Organizational Factors“. *In Political Life*. *The American Political Science Review*. Vol. 18, issue 3.

MARQUES, Eduardo César (1997). Notas críticas a literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. *In*: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, 43.

_____ (2006). “Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir de políticas urbanas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.21, n. 60, pp. 15-42.

MASTROFSK, S.D, David Weisburd e James J. Wills, (2003). “*Compastat in practice: an in-depth analysis of three cities*”. *Police Foundation*, Washington, DC.

MILLER, Pierre. “Un Schéma D’Analyse des politiques sectorielles”, *Revue Française de Science Politique*, Paris: 1985.

MONET, Jean-Claude (2006). *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 5).

MONJARET, Dominique (2002). *O que faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 10).

MOORE, M, H (2003). *Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas*. In Michel Tonry & Norval Morris, *Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 7).

NORTH, Douglass C. (1990), "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance". Cambridge. Cambridge University Press.

OLIVEIRA, JR., E. (2004) *Política Pública e Estratégias de Controle da Ação Letal das Instituições Policiais em São Paulo*. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

PAIXÃO, A. L. (1993). *A Política da Polícia*. Estudos Implementadores FJP> Mimeo.

PINHEIRO, P. S (1991) *Autoritarismo e Transição*. São Paulo, Revista da USP, nº. 9, p. 95-112.

PINHEIRO, P. S (1998) *Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro*. In São Paulo Sem Medo, Um diagnóstico da violência Urbana. São Paulo: Garamond.

REINER, Robert (2004). *A Política da Polícia*. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 11).

REISS JR, A, J (2003). *Organização da Polícia do Século XX*. In MORRIS & TONRY, *Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 7).

SAMPSON, RAUDENBUSH e EARLS (1997) *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy* Science. Vol 777.

SAMPSON & GROVES. W. B. (1989). Community Structure and Crime: Testing Social-Dizorganization Theory. The American Journal of Sociology.

SAPORI, Luís Flávio (2007). Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SILVERMAM, J. (2006). *Policing oriented-problem*, in BRAGA, et ali. "Police Innovation – Contrasting Perspectives", New York: Cambridge University Press.

Six Safer Cities on the Crest of the crime Prevention Wave" (1999). National Crime Prevention Council.

SHERMAN, L. W. (2003). Combatendo o Crime: A Polícia e o Controle do Crime. In MORRIS & TONRY, Policiamento Moderno. São Paulo: EDUSP. (Série Polícia e Sociedade 7).

ZALUAR, A. (2001) "Violência e crime". In: MICELI, Sérgio (org.) *O ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Sumaré.

WILSON, J.Q. (1983). Thinking about Crime. Vintage Books. New York.