

Transparência para quem precisa



O número de homicídios em São Paulo vem caindo, enquanto o total de prisões cresce e o de mortes pela PM se mantém; cientistas sociais põem em xeque a relação entre os dados e defendem uma polícia mais preventiva, aberta ao controle da sociedade

Pablo Nogueira e Giovana Girardi

Nos últimos dez anos, São Paulo vem obtendo uma sequência de quedas nas taxas de homicídio doloso. No primeiro trimestre deste ano, o índice chegou a 9,5 casos por 100 mil habitantes, o que pela primeira vez deixou o Estado abaixo do nível considerado epidêmico pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que é de 10 por 100 mil. A divulgação dos índices repercutiu positivamente junto à sociedade e permitiu ao governo do Estado reivindicar méritos para a estratégia de segurança pública que vem sendo desenvolvida na última década.

Mas outros indicadores precisam ser considerados para entender as mudanças que ocorreram na segurança pública neste período. A população carcerária do Estado explodiu, saltando de 53.117 em 1999 para 173.060 em 2010, o equivalente a 35%

do total nacional. A principal responsável pelas prisões, a Polícia Militar, viu crescer em mais de 200% sua participação no total de homicídios dolosos contabilizados em São Paulo, pulando de 2,63% em 1996 para 11,15% em 2008 (veja gráfico na pág. 21). Só para comparar, no mesmo ano, os policiais nova-iorquinos responderam por 1,3% dos homicídios registrados na cidade.

Esses números têm levantado questionamentos por parte de alguns pesquisadores da área de segurança pública. "Pensar que as taxas de homicídio estão se reduzindo porque estamos detendo os criminosos é uma visão de criminologia muito primária de que se o indivíduo é preso não vai reincidir. E os dados no Brasil apontam alta taxa de reincidência", diz Luís Antonio Francisco Souza, coordenador científico do Observatório de Segurança Pública da

Unesp em Marília. "O sujeito contido não deixa de cometer crime nem durante a punição nem depois de cumprir a pena."

Desde 2005, Souza e um grupo de estudantes de pós-graduação se dedicam a monitorar as boas práticas que surgem na área, além de refletir criticamente sobre o setor. Para ele, os dados têm de ser interpretados de outro modo: "as taxas de encarceramento continuam altas a despeito da redução das taxas de criminalidade", diz.

"E em termos nacionais, as taxas de homicídio tiveram só uma leve redução, enquanto as taxas de encarceramento estão em forte crescimento. Juizes, promotores, policiais estão usando a internação, no caso de jovens, e o encarceramento, no caso de adultos, como primeiro mecanismo de controle do crime, quando talvez não seja o caso", opina.



Em sua opinião, os indicadores atuais refletem uma forma tradicional de agir para controlar o crime na qual rege o recrudescimento. “A ação repressiva é sempre entendida como aumento de efetivo policial, ações ostensivas sobre comunidades periféricas, estratégias implacáveis sobre os criminosos, aumento da taxa de prisões em flagrante, aumento da concessão de prisões preventivas por parte dos juízes, aumento das taxas de encarceramento e aumento da duração das penas”, escreve ele em sua livre-docência recém-defendida sobre o tema em Marília.

Assim como outros especialistas da área, Souza defende uma mudança de paradigma na área, com o foco se deslocando da repressão para a prevenção do crime. “O destaque na prevenção já funciona muito bem para a saúde, mas ainda não para a segurança. E deveria ser igual. É preciso criar a concepção de que a prevenção é mais importante, porque é bem mais difícil lidar com o sofrimento, a dor e a baixa autoestima depois do crime”, afirma. Já há exemplos de que a mudança de enfoque pode trazer bons resultados. Um dos casos mais célebres é o do município

de Diadema, na Grande São Paulo. As políticas implantadas na cidade do ABC paulista foram avaliadas pela cientista social Thaise Marchiori em seu mestrado em Marília. Ela investigou como o município construiu sua política de segurança pública, em um período em que a criminalidade atingiu níveis vistos como alarmantes, e qual impacto teve a criação dos chamados Consegs (Conselhos Comunitários de Segurança), que contam com a presença da comunidade, na diminuição dos crimes.

Conselhos comunitários

Em 1999, Diadema ocupava o primeiro lugar no ranking das cidades mais violentas do Estado e o sétimo nacional. Naquele ano, o número de homicídios chegou a 389, mais que um por dia. Dois anos antes a cidade ganhara o noticiário de todo o país com o flagrante de um grupo de policiais que matou uma pessoa e agrediu outras tantas na Favela Naval. “Havia outro indicador que os números não registravam, que era o sentimento de insegurança da população”, diz Thaise.

A prefeitura tomou a frente do processo

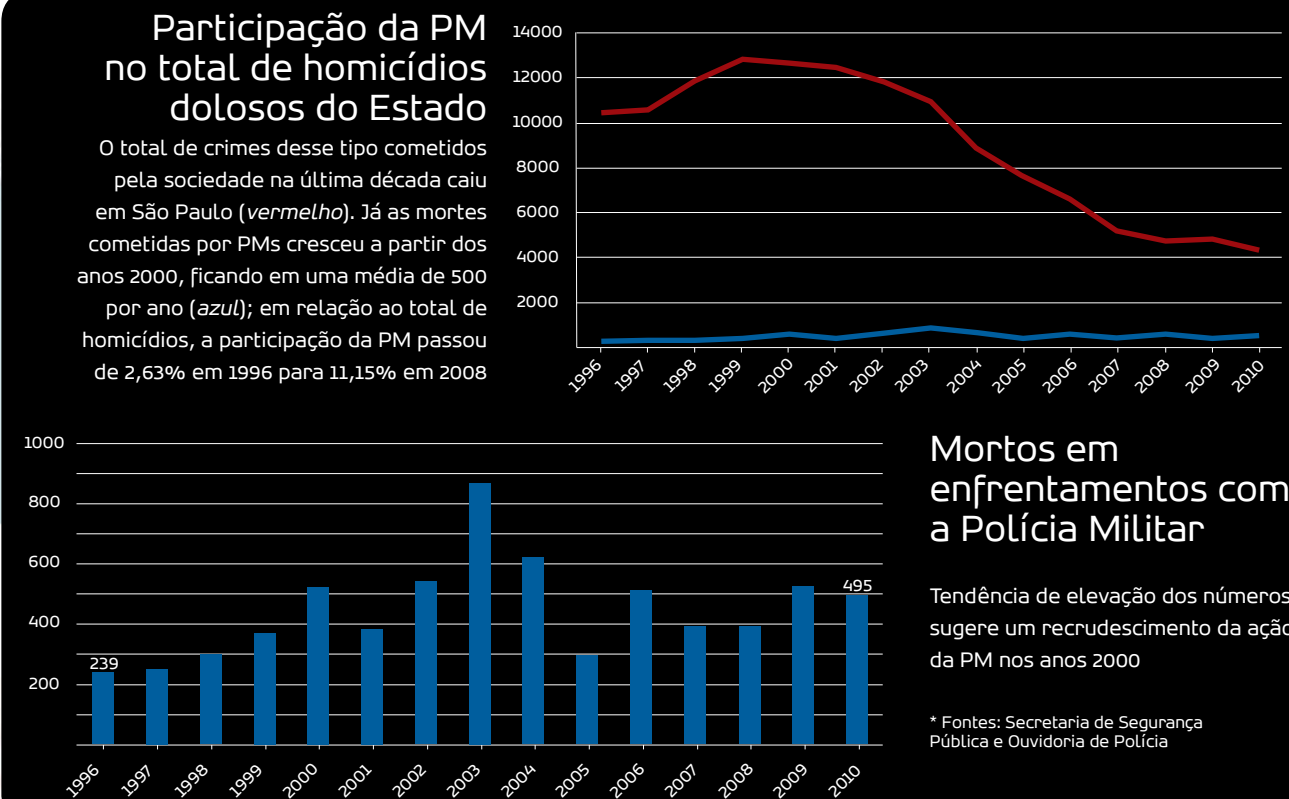
de implantação de mudanças. Uma das iniciativas foi estabelecer um diálogo maior com a sociedade. O executivo municipal já tinha o hábito de debater o orçamento com a população. A aposta nos Consegs foi, de certa forma, uma continuidade daquele modelo de gestão. Ao mesmo tempo, a sociedade, assustada, buscou esses fóruns para pressionar o poder público.

Os conselhos comunitários foram criados em 1985 pelo governador Franco Montoro. Em pleno horizonte de redemocratização, eles foram pensados para ajudar no controle da violência policial e fornecer um canal de diálogo entre o aparato de segurança e o cidadão – acabaram, entretanto, não despertando grande interesse no país. “Nunca tivemos essa cultura de participar de reuniões públicas e pressionar”, avalia a pesquisadora.

Mas em Diadema eles deram certo. Os debates nos três Consegs que funcionam na cidade ajudaram a prefeitura a enxergar outros caminhos que não o do endurecimento da repressão. Ouvindo as queixas da população sobre como a falta de urbanização de favelas e de iluminação em certas regiões da cidade, por exem-

Participação da PM no total de homicídios dolosos do Estado

O total de crimes desse tipo cometidos pela sociedade na última década caiu em São Paulo (vermelho). Já as mortes cometidas por PMs cresceu a partir dos anos 2000, ficando em uma média de 500 por ano (azul); em relação ao total de homicídios, a participação da PM passou de 2,63% em 1996 para 11,15% em 2008



Mortos em enfrentamentos com a Polícia Militar

Tendência de elevação dos números sugere um recrudescimento da ação da PM nos anos 2000

* Fontes: Secretaria de Segurança Pública e Ouvidoria de Polícia

plo, colaboravam com a criminalidade, o poder municipal focou suas solicitações junto ao governo federal para mais investimento nessas áreas. A Guarda Municipal recebeu verba para desempenhar ações de policiamento preventivo. As informações levantadas nas reuniões ajudaram a mapear os tipos de crimes que assolavam as diferentes regiões, o que permitiu planejar ações preventivas para cada uma.

Foi também nos Consegs que surgiu a proposta de que a polícia deveria supervisionar o fechamento dos bares após as 23 horas – após um levantamento mostrar que a maioria dos homicídios ocorria num raio de algumas dezenas de metros desses estabelecimentos e no período da madrugada. A medida foi bastante citada à época como importante para reduzir o problema, mas, segundo Thaise, a melhoria nos indicadores foi resultado de toda aquela série de ações.

“O eixo central das políticas de segurança pública de Diadema foi a prevenção. A violência caiu, entre outros motivos, porque a polícia pela primeira vez estava circulando na madrugada nas áreas mais críticas da cidade”, diz. Combinadas, as

iniciativas implantadas na região levaram a uma diminuição de 78,66% no registro de homicídios dolosos entre 1999 e 2008.

Para a pesquisadora, porém, as ações não constituem uma cartilha que possa ser copiada por outras cidades. Diadema hoje sofre com novos problemas, como os crimes contra o patrimônio, que, seguindo uma tendência nacional, cresceram. Roubos, por exemplo, eram 2.626 em 1999 e saltaram para 3.374 em 2007. “Nas reuniões, os moradores continuam demonstrando sentimentos de insegurança. Há indústrias ameaçando sair da

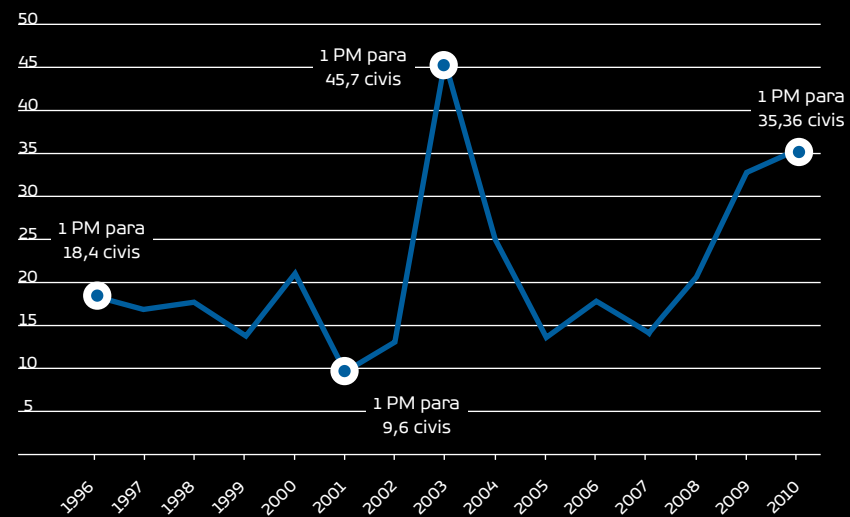
cidade, comércio fechando devido a assaltos. A criminalidade surge no dinamismo da sociedade, então ela também sofre mudanças. Para agir sobre ela, é preciso repensar a lógica social.”

Mais recentemente, Thaise detectou uma mudança nas estratégias de combate ao crime. Segundo ela, as ações preventivas perderam espaço, e o poder municipal voltou a privilegiar medidas repressivas. E mesmo o fato de a prefeitura ter dado ouvidos às queixas da população não significa que as tensões na relação entre Estado e sociedade civil tenham sido superadas. Foi a impressão que a pesquisadora teve ao assistir às reuniões: “O poder público sempre conduzia as coisas de forma a encaminhar os temas que ele queria. E as polícias demonstravam autoritarismo e abuso de poder”.

Controle social das UPPs

Atualmente, a experiência de policiamento comunitário que mais atrai atenção no país são as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que funcionam na cidade do Rio de Janeiro desde 2008. Os 3.500 policiais das UPPs oferecem segurança

Em Diadema, que chegou a ser apontada como a cidade mais perigosa do mundo, a aproximação entre sociedade e prefeitura através dos conselhos comunitários ajudou a desenvolver estratégias que reduziram os homicídios em quase 80%



Média de civis e policiais militares mortos

A década passada registrou aumento da desproporção entre civis mortos pela PM e mortes de policiais militares. E a maior parte dos PMs não morreu em enfrentamentos, mas trabalhando como seguranças privados

* Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Ouvidoria de Polícia

a 270 mil moradores de 17 comunidades. A pesquisadora Silvia Ramos, do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes, diz que o projeto foi fruto de uma reversão de curso na política de segurança pública que vinha sendo adotada no Estado.

O início do governo Sérgio Cabral (PMDB), em 2007, foi um período de recrudescimento da política de enfrentamento com os traficantes. Naquele ano, a PM carioca matou mais de 1.300 pessoas em suas ações. As mortes foram registradas como "autos de resistência" – caso em que o policial afirma que o indivíduo resistiu à abordagem e foi morto em enfrentamento. "Mais de 90% dos autos de resistência eram registrados em favelas, onde a polícia muitas vezes já entrava atirando", diz Silvia.

Longo ficou claro que a elevada letalidade demonstrada pela PM carioca não podia ser explicada só pelos enfrentamentos. No mesmo ano, uma operação no Morro do Alemão resultou na morte de 19 pessoas. Sobreviventes contaram posteriormente que viram as vítimas sendo baleadas pelas costas, de joelhos. No ano seguinte,

o menino João Roberto morreu quando o carro onde estava com sua mãe foi alvejado por policiais, que disseram ter confundido o veículo com outro, supostamente ocupado por bandidos. "Aquela morte foi o momento de descontrole máximo da polícia", conta Silvia.

Em 2010, o número de mortos pela polícia tinha caído para 855. Uma das explicações para isso é a valorização do policiamento comunitário na tentativa de conter os confrontos, em especial a ação das UPPs, que buscam a integração com a comunidade. Os capitães que

Nas UPPs, os membros da comunidade têm livre acesso ao comandante, e transmitem suas queixas e reclamações quanto ao comportamento dos soldados da PM. O resultado é um experimento de controle social da polícia, em moldes inéditos no país

comandam as unidades dão expediente nas comunidades, não nos batalhões. Os números dos celulares desses oficiais são divulgados publicamente, e os moradores sentem-se à vontade para ligar sempre que necessário. "Os novos oficiais estão sendo treinados para o diálogo e a mediação de conflitos. Eles participam de reuniões com líderes comunitários, diretores de postos de saúde, ONGs... Há fóruns onde eles são chamados a prestar contas do que está acontecendo", diz.

E quando ocorrem tensões entre policiais e moradores, o comandante é avisado. "Não é que não existam problemas nessa convivência. O policiamento comunitário produz até muito mais tensões, porque é mais presente, a favela está ocupada. Mas os comandantes são aqueles que desfazem essas tensões, apuram os fatos e, se necessário, afastam os policiais que se excederam", explica Silvia.

Por outro lado, o acesso cada vez maior dos moradores a câmeras fotográficas digitais, celulares e a sites de relacionamento torna muito rápida a divulgação de algo que a polícia faça indevidamente. Há dois meses, na comunidade Cidade de



Nas UPPs, os números dos celulares dos capitães são divulgados para os moradores

Deus, durante uma madrugada, um PM deu tiros para o alto e quebrou a máquina de um fotógrafo que registrara o fato. A agressão foi devidamente fotografada por moradores e postada na rede. No dia seguinte estava na primeira página dos jornais. "Tudo isso cria um controle social da polícia que tem sido fundamental para o sucesso da experiência das UPPs até aqui", analisa a pesquisadora.

Responsabilização pelos atos

Mecanismos de controle social das ações policiais também foram avaliados quanto ao possível impacto na redução da violência cometida pela Polícia Militar de São Paulo. Este foi o tema da pesquisa do cientista social João Marcelo de Lima em seu mestrado, defendido no fim de 2010 na Unesp de Marília. O termo técnico para esses mecanismos é accountability, palavra inglesa que significa "responsabilização". Ele designa os órgãos e instâncias encarregados de fiscalizar a atividade das polícias, a fim de assegurar que ela esteja associada a princípios como transparência e responsabilidade.

Assim como Souza, seu orientador no

mestrado, Lima não considera que as mudanças nos indicadores de encarceramento e homicídios, registradas na última década em São Paulo, signifiquem que as escolhas mais adequadas tenham sido feitas na área de segurança pública. "O aumento do número de armas apreendidas e de prisões em flagrante, por exemplo, indica que a polícia está trabalhando mais, mas não diz que está melhor, não esclarece a qualidade desse trabalho", diz. "Uma polícia democrática deve respeitar a vida dos cidadãos. E a letalidade da PM está crescendo."

Junto à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, Lima compilou uma série de dados para mapear a violência policial. Detectou uma elevação em vários indicadores. Em 1997, para cada pessoa que era morta num enfrentamento com a polícia, outra ficava ferida. Em 2003, a proporção chegou a ser o dobro do de feridos. Em 2009 a proporção estava em 1/0,7. "Autores internacionais estipulam que, no caso das polícias, o número de feridos deve ser superior ao de mortos, uma vez que o objetivo do policial deve

ser ferir, e não matar", diz Lima.

"Ter mais mortos que feridos significa, no mínimo, que a polícia está usando mais força do que seria necessário para estancar uma ação criminosa. E se analisarmos as raras pesquisas existentes (desenvolvidas pela Ouvidoria em 1999 e 2000) que incorporam laudos de necropsia constatamos que a maioria dos tiros são disparados em partes letais, muitas vezes à queima-roupa e com grande concentração de disparos por vítima", complementa.

Em 1996, o total de pessoas mortas em confrontos com a PM foi de 239. De lá para cá, esse número, apesar de oscilar, vem apresentando uma tendência de crescimento. Teve um pico de 868 mortos em 2003 e fechou 2009 em 524 mortes. Quando se compara o número de mortos pela PM com o de policiais falecidos no mesmo ano, vê-se um crescimento igualmente relevante. Em 1996, a proporção era de 1 PM para cada 18,4 civis mortos. Em 2010 chegou a 1 PM para 35,36 civis.

"Incluindo o ano de 2010 (com 495 mortos), a média anual de mortes de civis pela PM mantém-se em 502 na década. Do total de homicídios dolosos do ano passado, a polícia respondeu por 11%. Isso pode indicar que ela continua usando da violência letal como uma estratégia contra o crime que não funciona. Apesar dos homicídios continuarem em queda no Estado, a participação da PM neles continua intocada", diz Lima. Os dados são refutados pela PM (veja quadro na pág. 24).

Casos de abuso envolvendo PMs volta e meia chegam às páginas dos jornais. Em 2010, a repercussão causada pelos assassinatos de dois jovens motoboys inocentes com cerca de um mês de intervalo levou o então governador Alberto Goldman a afirmar que os eventos mostravam "o despreparo da PM" e que a corporação estava "fora de controle".

Lima analisou alguns dos mecanismos de accountability da PM que já estão em atuação em São Paulo, entre eles a Corregedoria de Polícia Militar, a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e o Ministério Público (MP).

A Corregedoria é uma instância de fiscalização interna, onde queixas contra

policiais são investigadas por membros da própria instituição. Em sua investigação, Lima observou que a Corregedoria costuma punir com mais rigor faltas como barba por fazer, atrasos e desalinho, do que denúncias de abusos. De acordo com o pesquisador, a entidade vem adotando inovações para lidar com queixas envolvendo violência, como enviar oficiais a locais onde haja suspeita de tiroteio e morte. Mas, para Lima, o controle interno ainda é, de maneira geral, deficiente, e mais focado em investigar e punir do que em implantar um controle qualitativo.

Ele defende que é no fortalecimento dos mecanismos de controle externo que está a maior possibilidade de reduzir a violência policial – quesito em que se encaixam MP e Ouvidoria. A constituição de 1988 atribuiu ao MP a responsabilidade de fiscalizar a polícia. Além disso, o órgão possui autonomia política, independência financeira e capacidade de investigação. Estes fatores levam Lima a sugerir que um aprofundamento da parceria entre Ouvidoria e MP possa levar a uma melhora do controle da violência da PM.

Já existe no Estado um grupo no MP

destinado ao controle policial, denominado GECEP (Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial), mas sua área de atuação está restrita à capital e ao âmbito da Polícia Civil. Também não pode apurar casos de homicídio. Para Lima um controle mais efetivo das polícias por parte do órgão está longe de se tornar uma realidade. Prova disso são as ações judiciais que já foram impetradas por associações de delegados federais e civis contestando a capacidade do MP de fazer investigações.

No caso das ouvidorias, o quadro tam-

A Polícia Militar e os direitos humanos

A afirmação de que a PM de São Paulo esteja mais letal é contestada pelo comandante da instituição, coronel Álvaro Batista Camilo. Ele sustenta que, nos últimos 15 anos, a força policial procurou mudar seu foco, dando centralidade a temas como policiamento comunitário e direitos humanos. E que aumentou o número de enfrentamentos, o que justificaria o maior número de vítimas.

Segundo Camilo, a PM faz em média 120 mil prisões em flagrante ao ano – reflexo, diz, de uma maior eficiência conquistada na última década com inovações em diversas áreas, em especial investimento em tecnologia e maquinário e mudanças de gestão. Para o comandante, essa agilidade teria resultado em mais enfrentamentos. “Não é a violência que está se reduzindo. O número de confrontos entre criminosos e policiais está aumentando”, diz.

Ele afirma que os PMs vêm recebendo treinamento para usarem a força de forma progressiva, partindo da advertência verbal e passando por itens como spray de pimenta, cassetete e até aparelhos de choque. O uso de munição é classificado como último recurso. “Mas procuramos enfatizar, durante a formação continuada do policial, que se uma ocorrência

resultou em morte dos envolvidos, ela não deu certo”, diz. No entanto, mesmo que o uso de armas de fogo seja a última opção, hoje o PM é mais treinado, o que torna o enfrentamento mais duro, admite o comandante. “E vai atirar prioritariamente para parar a agressão.”

Camilo nega, porém, que o aumento dos enfrentamentos esteja sendo acompanhado por uma elevação intencional da agressividade. Segundo registros da corporação, entre janeiro de 2008 e maio de 2011, 9.168 indivíduos entraram em confronto armado com PMs. O total de mortos foi de 17%. Porém, 32% deles foram presos sem ferimentos, e 37% escaparam. “O problema com as análises que só comparam mortos e feridos é que elas não contam a história toda, pois não mostram quantos foram capturados sem ferimentos, e quantos conseguiram fugir. Nosso foco é preservar a vida do cidadão, por isso, nos casos em que há risco para as vítimas, a orientação é para que se deixe o bandido ir, pois ele pode ser capturado outro dia”, diz.

Ele diz acreditar que a queda nos homicídios dolosos na última década tenha nas ações da PM sua principal causa. Como a maioria dos homicídios envolve armas de fogo, e 85% deles têm a ver com álcool e drogas, ações como fechamento de bares, combate ao tráfico de drogas e apreensão de armas teriam

impacto sobre os elementos associados a este tipo de evento, contribuindo assim para sua redução.

O comandante diz achar o controle da polícia “salutar”, mas que não concorda que o melhor meio para efetuarlo seja pela Ouvidoria. Segundo ele, a PM possui uma comissão interna de controle da letalidade, que acompanha os casos de enfrentamento envolvendo mortes dentro da corporação. E faz parte de outra comissão, mantida pela Secretaria de Segurança Pública com o mesmo objetivo. Esta é uma comissão aberta ao público externo, que tem entre seus integrantes membros de ONGs e da universidade. Mensalmente, eles têm acesso aos números envolvendo mortes cometidas por PMs.

Ele defende a ação da Corregedoria e dos mecanismos internos. “As corregedorias fazem um controle forte. A cada ano cerca de 300 PMs são expulsos da corporação. Temos também a Justiça Militar, que é mais rigorosa do que a comum, e os conselhos disciplinares das unidades. Neles são abertos processos que independem do resultado da justiça comum. Às vezes o policial pode ser absolvido por falta de provas e mesmo assim é excluído.” Segundo ele, desde 2006 uma nova Lei facilitou o processo de desligamento de maus policiais, que agora podem ser excluídos em 90 dias.



Para funcionar melhor, ouvidoria precisa de apoio político e real autonomia financeira

bém é problemático. A primeira do Brasil foi a de São Paulo, criada em 1995. Formalmente, possui autonomia financeira e administrativa. Recebe sugestões e reclamações relacionadas às ações de policiais, feitas anonimamente tanto pela população quanto por integrantes das corporações. Suas queixas são repassadas às corregedorias das polícias civil e militar. Estas, porém, não têm prazo legal para apurá-las. O MP também pode recebê-las, sem obrigação de abrir uma investigação. Entre 1998 e 2009 a Ouvidoria fez 18.885 denúncias de oficiais e praças da PM, resultando em 5.513 punições.

Alvos não letais

Além de compilar denúncias, a Ouvidoria pode fazer propostas. Duas sugestões feitas à Polícia Civil foram adotadas. Uma foi a incorporação do curso de direitos humanos às disciplinas de formação de novos policiais. A segunda foi uma alteração na silhueta de tiro usada na academia de polícia, que passou a valorizar mais os acertos em partes não letais do corpo, como braços. Sugestões foram feitas à PM também, mas nenhuma foi acatada.

Segundo Lima, a Ouvidoria luta com

dificuldades para empreender suas funções. A relação com a Corregedoria seria delicada, sob o argumento de que muitas das denúncias são mal fundamentadas e seu número, exagerado, com o suposto propósito de desgastar a imagem das polícias. Enviar as denúncias diretamente ao Ministério Público é algo informal. Os recursos e o quadro de pessoal são escassos, e o órgão fica sujeito às mudanças na política estadual. Desde 2000, a Ouvidoria parou de apresentar propostas aos comandos, cessou a publicação de estatísticas em papel, e o ouvidor diminuiu suas aparições na mídia.

Lima propõe que seja criado um grupo do MP para acompanhar e controlar a letalidade policial em todo o Estado. Ele trabalharia em parceria com a Ouvidoria, que ficaria encarregada de receber as denúncias, repassá-las, acompanhar os casos junto ao MP e publicar os resultados. “Diante da magnitude do problema da letalidade, nada justifica que o Grupo de Controle Externo criado pelo Ministério Público de São Paulo ainda não tenha atribuições de controle sobre a PM”, diz.

De modo geral, temas como policiamento comunitário e direitos humanos parecem estar lentamente se incorporando às agendas das secretarias estaduais de segurança, mas o controle externo ainda provoca resistências na comunidade policial (veja quadro na pág. ao lado). Para Luís Souza, é premente a necessidade de disseminar práticas de controle e transparência, assim como a divulgação ampla das estatísticas. “O exercício do poder público não pode ser realizado sem alguma forma de controle. É preciso vigiar os vigilantes. E isso depois continua, alguém tem de vigiar quem os vigia. As pessoas têm de responder a alguém pelos seus próprios atos.” UC

A PM diz que **expulsa** cerca de **300 policiais** anualmente, graças ao controle interno. E sustenta que a **violência não está diminuindo**. Pelo contrário, o número de **enfrentamentos está aumentando**, devido às mudanças implantadas na última década