

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**AMBIVALÊNCIAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: OS  
GOVERNOS DE ANTÔNIO BRITTO E DE OLÍVIO DUTRA E OS  
NOVOS ATORES**

FÁBIO DUARTE FERNANDES

Porto Alegre, dezembro de 2010

**FÁBIO DUARTE FERNANDES**

**AMBIVALÊNCIAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: OS  
GOVERNOS DE ANTÔNIO BRITTO E DE OLÍVIO DUTRA E OS  
NOVOS ATORES**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de MESTRE em SOCIOLOGIA.

Orientador:

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Porto Alegre

2010

#### CIP - Catalogação na Publicação

Fernandes, Fábio Duarte

Ambivalências das políticas de segurança pública : governos de Antônio Britto e de Olívio Dutra e os novos atores / Fábio Duarte Fernandes. -- 2010. 182 f.

Orientador: José Vicente Tavares dos Santos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2010.

1. Segurança pública. 2. Governo. 3. Polícias. 4. Sociologia. I. Santos, José Vicente Tavares dos, orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

Várias pessoas estiveram presentes na construção deste trabalho. No entanto, agradeço, em especial, ao Professor Dr. José Vicente Tavares dos Santos, meu orientador, por me permitir momentos ímpares de crescimento durante a realização deste estudo. Não posso deixar de dizer que espero que o Professor José Vicente continue criando oportunidades para o crescimento das pessoas, por isso o meu profundo reconhecimento àquele que será sempre um mestre por natureza. Aos meus colegas de trabalho, que sempre demonstraram preocupação com a realização desse estudo e me incentivaram para nunca desistir. Aos meus filhos e enteados pela compreensão da ausência em momentos diversos. Em especial, quero agradecer à minha esposa e companheira Waleska pelo apoio na realização desta pesquisa e pela compreensão em todos os momentos

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar as ambivalências na implementação das políticas de Segurança Pública no Rio Grande do Sul, no período de 1995 a 2002, que abrange os governos de Antônio Britto e Olívio Dutra, bem como duas dimensões que perpassaram ambos os governos: as modificações nas funções da Brigada Militar, que passou a realizar Termos Circunstanciados de fatos delitivos ou conflitivos e o novo papel dos Municípios na Segurança Pública. A análise dos momentos de transformação pelos quais passou o país na área da Segurança Pública possibilitou reconstruir o campo de conflitos da segurança pública, analisando os vários agentes institucionais, as propostas de ação e as ambivalências nas práticas desenvolvidas nesse período. No período da Ditadura Militar tivemos a publicação das legislações penais, passando pelas Constituições de 1967 e 1969. Na Constituição Federal de 1988, o artigo nº 144 prevê a composição e competência das polícias no Brasil. A Segurança Pública passou a ter um novo enfoque, voltado para a manutenção da ordem pública interna, mas ainda permanece a ideia de uma segurança pública voltada para os interesses da segurança nacional e do Estado. No Brasil, existem experiências diversas de uma polícia cidadã. No Rio Grande do Sul, os governos de Antônio Britto e de Olívio Dutra buscaram, de modos diferentes, desenvolver políticas sérias para a área. O governo de Antônio Britto desenvolveu ações de reestruturação da área da segurança pública. A criação de uma secretaria estadual específica para tratar do tema; a transformação do Departamento Estadual de Trânsito em autarquia vinculada à Secretaria de Segurança; a abertura significativa de vagas no sistema prisional, aliado ao ingresso da Polícia Militar na administração interna das cadeias foram decisões que ainda hoje repercutem no segmento da segurança pública e na sociedade em geral. As transformações realizadas na Brigada Militar alteraram a carreira dos policiais, modificaram a hierarquia, a forma e as exigências de ingresso dos oficiais por meio da obrigatoriedade da graduação em Ciências Jurídicas e Sociais. Apesar das profundas transformações estruturais feitas no governo Britto, o desenvolvimento de um novo modelo de polícia não teve muitos avanços. As transformações protagonizadas durante o governo de Olívio Dutra tiveram um papel importante para a mudança da concepção do trabalho policial. Houve a preocupação em desenvolver ações que mostrassem um novo modelo de polícia: o policial como agente de segurança do cidadão, com a compreensão de que a atividade de segurança pública é uma atividade essencial à democracia. A prática do governo Olívio preocupou-se também com a qualificação dos servidores e com o reconhecimento da importância dos agentes da segurança. Na época, autorizou o pagamento de horas-extras; a criação de um serviço transdisciplinar de saúde mental para os servidores ativos; a realização do Termo Circunstanciado pela Brigada Militar, em um período de profundas mudanças e francos debates na sociedade gaúcha. A busca da participação popular para pensar e contribuir com essa política pública foi constante. O ingresso de novos atores no cenário da segurança pública também foi objeto do estudo. Com a crescente onda de criminalidade e violência existente, em especial nos grandes centros, ressurgiu a figura importante das guardas municipais. A Guarda Municipal de Porto Alegre, além de realizar a garantia do patrimônio, passou a garantir o acesso aos serviços públicos do município, como escolas, postos de saúde, entre outros. A mudança na Guarda de Porto Alegre foi reflexo das exigências dos munícipes em relação ao tema da segurança pública. Também a União Federal passou a se envolver nas questões da segurança. Os diversos atores e as variadas ações nos conduzem a um novo patamar no debate público e na interpretação sociológica do campo da Segurança Pública e Sociedade no Brasil.

**Palavras-chave:** Governo, Segurança Pública, Segurança Cidadã, Polícias, Guardas Municipais.

## ***ABSTRACT***

The aim of this study is to analyze the ambivalences in the implementation of public safety policies in Rio Grande do Sul during the period between 1995 and 2002, encompassing the Administrations of former Governors Antônio Britto and Olívio Dutra, as well as two dimensions that guided both Administrations: 1) the modifications in the functions of the Military Police, the so called Military Brigade, which started to submit Circumstantial Reports of criminal or conflictual facts, and 2) the new role of municipalities in public safety. The analysis of the transformation moments experienced in the area of public safety in Brazil during this period gave the possibility to rebuild the field of conflicts over the area of public safety, in studying several institutional agents, the actions propositions and the ambivalences of the developed practices during this period. Throughout the last military dictatorship, Brazil had the publication of its penal legislation, as well as the new Constitutions of 1964 and 1969. In the Constitution of 1988, the Article 144 foresees the composition and the competencies of Brazils polices. Public safety began to have a new focus, oriented to the maintenance of intern public order. However, it is still present the idea of a model of public safety focused on the interests in the security of the national State. In Brazil, there are several experiences of the so called citizen police force. In Rio Grande do Sul, the Administrations of Antonio Britto and Olívio Dutra aimed to develop in different ways serious policies in this area. The Britto Administration developed actions to redesign the area of public through the creation of a particular state department to deal with this field, the transformation of the State Department of Transportation in an autarchy bounded with the new State Department of Public Safety, and through the major opening of places in the prison system allied to the entrance of the Military Police into the intern administration of prisons. These were important decisions that still reverberate nowadays through the field of public safety and society in general. The transformations carried out in the Military Brigade changed the careers of its police officers, modified the organization's hierarchy, as well as the form and the requirements to be eligible for admission to the higher echelons of the institution, due to the obligatoriness of possessing a law degree. Despite the deep structural transformations made during the Britto Administration, the development of a new police model has not had a large number of advancements. The transformations implemented during the Olívio Dutra Administration had an important role to change the conception of the police work. There was a concern in developing actions that reflected a new policing model: the police officer has become an agent of the citizen safety, with the understanding that the public safety activity is an essential activity to democracy. The practice of the Olívio Administration was also concerned about the qualification of public servants and the recognition of the importance of safety agents. In a period of profound changes and open debates in the local society, this Administration allowed the payment of extra-hours and the creation of a transdisciplinary mental health service for public servants, as well as the submitting of the so called Circumstantial Report by the Military Brigade. The pursuit of popular participation in order to think and contribute to this public policy was constant. The entrance of new actors into the scenario of public safety is also object of this study. With the growing wave of criminality and violence, in special in the major urban areas, emerges the important figure of the Municipal Guards. The Municipal Guard of Porto Alegre, besides guaranteeing the security of public patrimony, also began to ensure access to the general population to public services of the municipality, like schools, health centers, among others. The transformations in the Guard of Porto Alegre were a reflection of the exigencies of the citizens in the field of public safety. Moreover, the Federal Government started to get deeply involved in public safety issues. The role of different actors and the diverse actions implemented lead to a new level of public debate and sociological interpretation in the field of Public Safety and Society in Brazil.

**Keywords:** Government, Public Safety, Citizen Safety, Polices, Municipal Guard.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Distribuição dos Comandos Regionais da Brigada Militar no Rio Grande do Sul, 2006 .....	89
<b>Figura 2</b> – Divisão circunscricional dos Batalhões da Brigada Militar, Porto Alegre, 2006 .....	90
<b>Figura 3</b> – Notícia veiculada no jornal Zero Hora, em 12 de novembro, Porto Alegre, 1999 .....	97
<b>Figura 4</b> – Entrevista com Secretário da Justiça e Segurança, publicada no jornal Zero Hora, em 8 de janeiro, Porto Alegre, 2000 .....	98
<b>Figura 5</b> – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 10 de janeiro, Porto Alegre, 2000 .....	99
<b>Figura 6</b> – Notícia publicada no jornal Correio do Povo, em 23 de janeiro, Porto Alegre, 2001 .....	100
<b>Figura 7</b> – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 7 de dezembro, Porto Alegre, 2000 .....	101
<b>Figura 8</b> – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 7 de dezembro, Porto Alegre, 2000 .....	102
<b>Figura 9</b> – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 31 de agosto, Porto Alegre, 2002 .....	103
<b>Figura 10</b> – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 14 de dezembro, Porto Alegre, 2002 .....	107
<b>Figura 11</b> – Notícia publicada no jornal da Associação dos Oficiais da Brigada Militar de dezembro, Porto Alegre, 2003 .....	108
<b>Figura 12</b> – Notícia publicada no jornal Correio do Povo, em 22 de maio, Porto Alegre, 2004 .....	110
<b>Figura 13</b> – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 5 de agosto, Porto Alegre, 2006 .....	112
<b>Figura 14</b> – Mapa das regiões do Orçamento Participativo com distribuição dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança .....	128

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Taxa dos óbitos por homicídios, por 100 mil habitantes, no período de 1980 a 2008, no Rio Grande do Sul .....	37
<b>Gráfico 2</b> – Evolução do quantitativo de policiais militares por mil habitantes, no período de 1990 a 1999, no Rio Grande do Sul .....	50
<b>Gráfico 3</b> – Evolução da frota de viaturas da Polícia Civil, no período de 1989 a 2002, no Rio Grande do Sul .....	51
<b>Gráfico 4</b> – Evolução da frota de viaturas da Brigada Militar, distribuídas na capital e no interior do Estado, no período de 1989 a 2002, no Rio Grande do Sul .....	51
<b>Gráfico 5</b> – Distribuição percentual da frota de viaturas da Brigada Militar na capital e no interior do Estado, no período de 1989 a 2002, no Rio Grande do Sul .....	52
<b>Gráfico 6</b> – Gastos orçamentários realizados para manutenção do policiamento e relação com o total de recurso destinado à Segurança Pública, no período de 1995 a 1998, no Rio Grande do Sul .....	54
<b>Gráfico 7</b> – Despesa realizada no item Defesa Nacional e Segurança Pública, com valores em mil reais, no período de 1990 a 1999, no Rio Grande do Sul .....	60
<b>Gráfico 8</b> – Participação percentual da despesa realizada no item Defesa Nacional e Segurança Pública, em relação ao total da despesa, no período de 1990 a 1999, no Rio Grande do Sul .....	60
<b>Gráfico 9</b> – Evolução do efetivo da Superintendência dos Serviços Penitenciários, no período de 2001 a 2005, no Rio Grande do Sul .....	77
<b>Gráfico 10</b> – Evolução do efetivo do Instituto Geral de Perícias, no período de 2003 a 2005, no Rio Grande do Sul .....	77
<b>Gráfico 11</b> – Evolução do efetivo da Polícia Civil, no período de 1995 a 2002, no Rio Grande do Sul .....	78
<b>Gráfico 12</b> – Evolução do efetivo da Brigada Militar, no período de 1995 a 2002, no Rio Grande do Sul .....	79
<b>Gráfico 13</b> – Inclusões e exclusões de efetivo na Brigada Militar, no período de 1990 a 2005, no Rio Grande do Sul .....	80
<b>Gráfico 14</b> – Evolução do efetivo da área da segurança pública, segundo o percentual dos cargos providos nos diversos órgãos, no período de 1995 a 2002, no Rio Grande do Sul .....	81
<b>Gráfico 15</b> – Boletins de Ocorrência, caracterizados como Termo Circunstanciado e Comunicação de Ocorrência Policial, registrados pela Brigada Militar, Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 2001 a outubro de 2006 .....	105
<b>Gráfico 16</b> – Escolaridade dos integrantes da Guarda Municipal, Porto Alegre, 2004 ...	132
<b>Gráfico 17</b> – Atuação da Guarda Municipal, segundo local de atividade e existência de posto fixo ou não fixo, Porto Alegre, 2004 .....	133



<b>Gráfico 18</b> – Espaços onde os problemas de segurança ocorrem na concepção dos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal, Porto Alegre, 2004.....	134
<b>Gráfico 19</b> – Nível de segurança do bairro onde estão situados os prédios em que a Guarda Municipal atua, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004 .....	134
<b>Gráfico 20</b> – Nível de segurança da rua onde estão situados os prédios em que a Guarda Municipal atua, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004 .....	135
<b>Gráfico 21-</b> Nível de segurança do prédio em que a Guarda Municipal atua, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004 .....	135
<b>Gráfico 22</b> – Valorização e preservação do prédio pela comunidade, na concepção dos coordenadores desses locais onde a Guarda Municipal atua, Porto Alegre, 2004 .....	136
<b>Gráfico 23</b> - Tempo de chegada da Guarda Municipal após acionamento pelo local de atuação, seja nos locais em que houve algum crime ou não houve, segundo os coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004 .....	139
<b>Gráfico 24</b> – Existência de consumo e/ou tráfico de drogas nas proximidades dos locais de atuação da Guarda Municipal, sejam pontos fixos ou não fixos, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004 .....	139

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Postos de Polícia para atendimento à Mulher, segundo município e ano de instalação, no Rio Grande do Sul, 2002.....	71
<b>Quadro 2</b> – Delegacias de Polícia para atendimento à Mulher, segundo município e ano de instalação, no Rio Grande do Sul, 2002.....	71
<b>Quadro 3</b> – Gastos com Alimentação no Sistema Prisional, no período de 1998 a 2002, no Rio Grande do Sul .....	82
<b>Quadro 4</b> – Termos circunstanciados registrados pelas principais Unidades Operacionais da Brigada Militar, Porto Alegre, 2006 .....	90
<b>Quadro 5</b> – Boletins de ocorrência, caracterizados como Termo Circunstanciado e Comunicação de Ocorrência Policial, registrados pela Brigada Militar, Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 2001 a outubro de 2006 .....	104
<b>Quadro 6</b> – Tipos de atendimento de segurança efetuados pela Guarda Municipal em unidades das Secretarias da Educação (SMED) e da Saúde (SMS) de Porto Alegre e quantidade de guardas envolvidos nas atividades, 2003 .....	124

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Distribuição das ocorrências de crimes violentos letais intencionais, registradas pelas polícias civis por 100.000 habitantes, em 2004 e 2005, no Brasil .....	39
<b>Tabela 2</b> – Tipos de crimes que ocorreram nos locais fixos de atuação da Guarda Municipal durante o ano de 2003, em Porto Alegre .....	137
<b>Tabela 3</b> – Tipos de crimes que ocorreram nos locais não fixos de atuação da Guarda Municipal durante o ano de 2003, em Porto Alegre .....	137
<b>Tabela 4</b> – Maiores problemas das comunidades onde estão localizados os postos de atuação da Guarda Municipal, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004 .....	138

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1	APRESENTAÇÃO DO TEMA .....	13
1.2	OBJETIVOS .....	18
1.2.1	<b>Objetivo geral</b> .....	18
1.2.2	<b>Objetivos específicos</b> .....	18
1.3	O PROBLEMA SOCIOLÓGICO .....	19
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO DO PROBLEMA</b> .....	20
2.1	A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA NO ESTADO DEMOCRÁTICO .....	20
2.2	HIPÓTESES DE TRABALHO .....	24
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	25
<b>4</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA NA SOCIEDADE BRASILEIRA</b> .....	26
4.1	A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUCIONALIDADE .....	26
4.2	A NOVA REPÚBLICA E A CRISE DA SEGURANÇA PÚBLICA ...	30
4.3	O AUMENTO DA CRIMINALIDADE .....	36
<b>5</b>	<b>GOVERNO RIO GRANDE UNIDO E FORTE - ANTÔNIO BRITTO (1995/1998)</b> .....	45
<b>6</b>	<b>GOVERNO DA FRENTE POPULAR - OLÍVIO DUTRA (1999/2002)</b> .....	62
<b>7</b>	<b>UMA EXPERIÊNCIA: A REALIZAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA BRIGADA MILITAR E SUA REPERCUSSÃO SOCIAL</b> .....	87
7.1	TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA IMPLANTAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO REALIZADO PELA BRIGADA MILITAR .	91
7.2	AS DIVERGÊNCIAS .....	96
<b>8</b>	<b>O NOVO PAPEL DOS MUNICÍPIOS - O CASO DE PORTO ALEGRE: A FORMAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA URBANA E A GUARDA MUNICIPAL</b> .....	117
8.1	HISTÓRICO DA GUARDA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE ....	124

8.2	ÁREA DE ATUAÇÃO E TRABALHO DESENVOLVIDO PELA GUARDA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE .....	129
8.3	PERFIL DA GUARDA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE .....	131
8.4	PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL ...	140
<b>9</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>145</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>152</b>
	<b>ANEXO A</b> – Plano Estadual de Segurança Pública do Governo de Olívio Dutra .....	<b>162</b>
	<b>ANEXO B</b> – Portaria nº 172 de 16 de novembro de 2000, da Secretaria da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul .....	<b>180</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

As questões vinculadas à Segurança Pública sempre estiveram no centro da vida social e política da sociedade. A forma encontrada na sociedade moderna para atender às necessidades de segurança das pessoas foi o policiamento. Esse sistema é uma tentativa de manter a segurança por meio de vigilância e ameaça de sanção, visando a assegurar a ordem social. O policiamento, para ser realizado, necessita de uma série de técnicas e de profissionais preparados para lidar com os conflitos e consensos que estão sempre presentes nas relações interpessoais. Esses profissionais são, via de regra, os policiais.

O policiamento é considerado um dos processos de controle social que ocorre onde há um potencial conflito, um desvio ou uma desordem. O método mais comum adotado na realização do policiamento é a vigilância, feita pelos policiais, por vezes associada a outras tecnologias mais avançadas, como câmeras de vídeo, monitoramento, rádios, veículos e dados estatísticos com o objetivo de descobrir ou prevenir as infrações. Os agentes que realizam o policiamento têm a responsabilidade formal da força legitimada para salvaguardar a segurança, manter a paz e a propriedade nos territórios onde são empregados (REINER, 2004). O ofício de Polícia é definido pelo exercício do poder de coerção legal e legítimo do Estado e pelo exercício de um serviço ao público que contribui para a integração social (Tavares dos Santos, 2009<sup>a</sup>). Desde o século XVIII, nos principais estados europeus marcados pelo absolutismo, surgiu, em função da expansão do poder do Estado, a figura da polícia. Na França de Luis XIV, a polícia deveria assegurar a segurança da cidade, lutar contra a delinquência e a criminalidade, proteger a população contra os acidentes e as epidemias e cuidar da subsistência da cidade. Após a Revolução Francesa, o Código de Brumário ano IV estabelecia uma polícia instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual. Esses aspectos propiciaram o surgimento do denominado ‘modelo francês de polícia’ (TAVARES DOS SANTOS, 2009a).

Na Inglaterra do século XVIII, o sistema de policiamento tinha como principais agentes do policiamento os guardas e os vigias. Esse sistema era composto, muitas vezes, por agentes ineficazes e corruptos, que acabavam gerando criminosos na busca de “gratificações e comissões” pessoais. As penas eram muito severas, o que fazia com que as vítimas ficassem

intimidadas em acusar, e os jurados não condenassem. Na época, a certeza de que a punição era um fator de inibição mais eficaz do que o rigor da aplicação penal era uma doutrina fundamental da criminologia clássica de Beccaria; além do que, fortalecia os argumentos utilizados por Patrick Colquhoun e Jeremy Bentham para a necessidade de realizar uma reforma estrutural da polícia inglesa (REINER, 2004).

Devido a uma série de acontecimentos, particularmente as desordens coletivas de natureza política que aconteceram no final do século XVIII na Inglaterra, os tumultos passaram a ser mais frequentes e intensos. Esses fatos favoreceram o surgimento, em 1829, do denominado ‘modelo inglês de polícia’, o qual buscava a relação da polícia com a sociedade.

Essa polícia comunitária acentuava sua legitimidade seguindo alguns princípios: prevenir o crime e a desordem; reconhecer que o poder policial depende da aprovação do público e, deste modo, ganhar sua cooperação voluntária; reconhecer que a cooperação do público está na razão inversa da necessidade de utilizar a coerção física; oferecer um serviço a todos os cidadãos; manter a relação polícia-público; respeitar o poder judiciário e reconhecer que o indicador da eficácia da polícia é a ausência do crime e da desordem.

No Brasil, até a vinda da Família Real Portuguesa, em 1808, a organização geral da colônia era nitidamente militar, e não havia nenhuma instituição especificamente responsável pelo policiamento. A presença da Corte no Rio de Janeiro foi o fato histórico que criou essa necessidade. A vinda da família real provocou um agravamento das tensões existentes em uma estrutura desequilibrada. Nessa época, tivemos a criação de uma Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, a qual, segundo muitos historiadores, representa a origem oficial das polícias militares (RIO GRANDE DO SUL, 2009; MARIANTE, 1972).

Em 1871, ocorreu a criação da Intendência de Polícia da Corte, embrião da organização policial civil no Brasil, esta considerada, até hoje, a polícia judiciária e investigativa, que se utiliza do inquérito policial, criado em 1871, na reforma judiciária do Império, para o exercício do poder inquisitorial (Mariano, 2001; Kant de Lima, 1995).

Com a proclamação da República, em 1889, o Estado que, por meio das forças armadas, administrava os conflitos nos núcleos populacionais em matéria de segurança, passou a autorizar os Governadores dos Estados Federados a constituírem forças auxiliares a fim de atender a essa nova demanda que surgia em razão do crescimento populacional e da situação social existente devida à nova configuração social e política do País.

Durante o século XX, o sistema de Segurança Pública desenvolvido no Brasil foi coordenado e administrado pelas autoridades policiais com forte vínculo de identidade

cultural com as Forças Armadas, particularmente com o Exército Brasileiro. Depois do Golpe militar de 1964, houve, em 1967, a militarização das Polícias Militares Estaduais.

Nesse mesmo período, ocorreu a publicação do Decreto-lei 667, de Julho de 1969, o qual estabelecia a reorganização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, de modo que o Exército exerceria o controle e a coordenação das Polícias Militares, consideradas forças auxiliares e reserva do Exército. Este Decreto-lei criou a Inspeção-geral das Polícias Militares (IGPM), cuja “missão” era, e continua sendo até hoje, “coordenar e conduzir, no âmbito do exército brasileiro, como órgão central, as ações de coordenação e controle das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, de acordo com a legislação vigente”. Também foi importante, nessa época, a publicação do Decreto-lei 1.072, de 30 de dezembro de 1969, que extinguiu as guardas civis em todo o país, anexando-as às forças militares existentes, chamadas então de “forças públicas” (BRASIL, 1969; Zaverucha, 2000).

A referida legislação sofreu alterações de conteúdo por meio do Decreto-lei nº 2.010 de 1983, o qual definiu a competência das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (BRASIL, 1983). O artigo terceiro teve sua redação alterada no que diz respeito às Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem pública e da segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas jurisdições, tendo como competência:

a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial.

Além dos itens acima, foram incluídos pelo Decreto-lei nº 2.010, os seguintes:

e) a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou, ainda, para garantir o



cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

§ 1º - A convocação, de conformidade com a letra *e* deste artigo, será efetuada sem prejuízo da competência normal da Polícia Militar de manutenção da ordem pública e de apoio às autoridades federais nas missões de Defesa Interna, na forma que dispuser regulamento específico.

§ 2º - No caso de convocação, de acordo com o disposto na letra *e* deste artigo, a Polícia Militar ficará sob a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspeção-Geral das Polícias Militares, e seu Comandante será nomeado pelo Governo Federal.

§ 3º - Durante a convocação a que se refere a letra *e* deste artigo, que não poderá exceder o prazo máximo de 1 (um) ano, a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e as despesas com a sua administração continuarão a cargo do respectivo Estado-Membro.

O Artigo 4º também sofreu alterações, passando a constar com a seguinte redação:

As Polícias Militares, integradas nas atividades de segurança pública dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, para fins de emprego nas ações de manutenção da Ordem Pública, ficam sujeitas a vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador (BRASIL, 1983).

Essa alteração possibilitou aos Estados criarem mecanismos de controle e intervenção nas políticas de Segurança Pública desenvolvida pelas polícias, sendo elas militares ou civis. Aos Governadores foi possível, a partir de então, criar secretarias de Segurança Pública, nomeando gestores comprometidos com os programas e as propostas de governo nos Estados. Em razão da falta de conhecimento e domínio técnico sobre o tema, muitas vezes eram utilizados como Secretários de Estado, na área da Segurança Pública, Generais do Exército, Delegados de Polícia e ou Coronéis da Polícia Militar. No Estado do Rio Grande do Sul, somente no Governo de Antônio Britto (1995) é que houve a criação da Secretaria de Justiça e da Segurança Pública, cujo primeiro secretário foi José Fernando Cirne Lima Eichenberg. Foi criada pelo Decreto nº 35.837, constituindo-se no braço governamental da gestão das políticas de Justiça e Segurança Pública para o Estado.

Em 1983, a publicação nacional do Decreto 88.777 aprovou o regulamento para as policias militares e os corpos de bombeiros militares (R-200), cuja finalidade é estabelecer princípios e normas para a aplicação do Decreto-lei nº 667, de julho de 1969, modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de janeiro de 1983.

Um dos principais efeitos dessa regulamentação é o fato de que todas as polícias estaduais, em particular as Polícias Militares, passam a sofrer maior controle das Forças Armadas. Na conjuntura da época, esses aspectos propiciavam a ideia de que, agindo desse modo, estariam adquirindo mais poder de influência nas decisões das políticas de segurança pública no âmbito de seus respectivos Estados. Assim, devido à efervescência dos conflitos e às disputas de modelo social pretendido ou imposto na época, os policiais entendiam e acreditavam que deviam buscar o maior proveito do momento junto aos governantes para conquistarem suas pretensões corporativas da época.

Ainda hoje, após mais de vinte anos da Constituição Federal de 1988, a IGPM realiza fiscalização e visitas de inspeção nos quartéis das polícias militares em todo o Brasil. Desse modo, percebe-se a forte vinculação, por efeito da legislação, das polícias militares com o Exército Brasileiro, reproduzindo uma identidade cultural muito forte nas polícias do País, em especial nas militares.

Após a Ditadura, em 1985, o País viveu a experiência da Assembleia Nacional Constituinte, em que todos os policiais se mobilizaram na construção de “lobbies” para garantir, no texto constitucional, aquilo que julgavam importante para uma concepção de segurança pública nacional. Durante esse período, foram realizadas, inclusive, arrecadações em dinheiro, junto aos oficiais das polícias militares, a fim de custear as viagens e intervenções, no Congresso Nacional, pelos representantes dos clubes estaduais dos oficiais de polícia. No Estado do Rio Grande do Sul, o representante era o presidente do Clube Farrapos dos Oficiais que, posteriormente, veio a ser um dos fundadores e presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar (AsOfBM).

O maior objetivo dessas ações era garantir a manutenção das polícias no texto constitucional e a sua identidade com as forças armadas; buscavam, ainda, retirar da Constituição a proibição de os policiais militares ganharem salários superiores aos das Forças Armadas, conforme estava descrito no artigo 13, inciso VIII, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967).

Nessa época, foi criada a Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais (AMEBRASIL), entidade que congrega, em nível nacional, todos os oficiais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Essa entidade de classe teve sua origem na Associação Nacional de Clubes de Oficiais das Polícias Militares, fundada em 1987, no Rio de Janeiro. A fundação ocorreu em virtude da necessidade de os oficiais atuarem durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Esse modelo cultural para reivindicações, buscado pelas polícias militares na época, é semelhante ao utilizado pelas Forças Armadas

Brasileiras, que têm seu poder reivindicatório no Clube Militar, conhecido como a “Casa da República”, criado em junho de 1887, com sede na Cidade do Rio de Janeiro e palco de profundos debates sobre os destinos do Brasil (FAGUNDES, 1937).

Na mesma época, também as Associações de Delegados de Polícia adotaram essa estratégia para garantirem seus pleitos corporativos. Por causa das divergências, não foi possível integrar os esforços das duas corporações, Polícia Civil e Polícia Militar, passando, assim, cada uma a agir independentemente na busca da garantia de seus interesses.

Permanece na agenda política a consolidação de uma política pública de Estado para a Segurança Pública, tratando o tema de maneira complexa, valorizando a gestão pautada na promoção dos direitos e garantias fundamentais e na valorização profissional, o que transforma a relação entre direitos humanos e eficiência e eficácia policial em necessária complementaridade.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

O presente estudo pretende contribuir para a compreensão da problemática da Segurança Pública no Brasil, verificando as tensões que envolvem os atores responsáveis pela Segurança Pública e analisando as ambivalências presentes nos programas de governos. Faz parte do objetivo geral deste estudo a avaliação de tais programas, no tocante à Segurança Pública e às experiências do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1995 a 2002.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- a) Analisar as políticas de Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Sul, nos mandatos de Antonio Britto e Olívio Dutra, descrevendo ações realizadas nas polícias nesse período histórico.
- b) Contribuir para a compreensão do problema da Segurança Pública no Brasil, a partir da experiência do Estado do Rio Grande do Sul.

### 1.3 O PROBLEMA SOCIOLÓGICO

O problema sociológico consiste em analisar a problemática da Segurança Pública no Rio Grande do Sul verificando as tensões e ambivalências existentes entre os governos de Antônio Britto e de Olívio Dutra, no período compreendido entre 1995 a 2002, e os novos atores responsáveis pela Segurança Pública. O referencial empírico é composto pelos programas de governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1995 a 2002, bem como das legislações vigentes, em especial a Constituição Federal de 1988. Além disso, buscamos nas mensagens dos Governadores, enviadas à Assembleia Legislativa do Estado, e nos Relatórios do Tribunal de Contas do Estado, referentes às análises dos orçamentos nesse período, informações importantes que possibilitaram refazer as circunstâncias evidenciadas à época na área da Segurança Pública. Assim, devemos verificar se houve continuidade nos programas de governo propostos para uma política pública de segurança no Estado do Rio Grande do Sul no período em estudo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO DO PROBLEMA

### 2.1 A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA NO ESTADO DEMOCRÁTICO

No cenário internacional, constata-se que há quatro tipos de policiamento em disputa na sociedade mundial e, particularmente, na América Latina. O primeiro modelo dá ênfase às soluções apresentadas pelas comunidades, modelo no qual os problemas e soluções devem ser resolvidos em âmbito local, desenvolvendo ações de integração e de mediação social de conflitos interpessoais solucionados pelas polícias. O modelo apresentado por Bayley (2003) trabalha com a prevenção do crime tendo como base o emprego do “policia de bairro”.

Outra alternativa apresenta, como solução para a redução da criminalidade e da violência, o modelo de gerenciamento cujas linhas mestras estão nas ideias da “qualidade total”, que transfere para as polícias a lógica da satisfação do cliente. Empregando o policiamento com a finalidade de satisfazer ao público-alvo de modo a apresentar resultados eficazes na diminuição da criminalidade e da violência, utiliza critérios de meritocracia para os profissionais da segurança pública.

Uma terceira linha de atuação do controle social por meio das polícias é o modelo “linha dura”, baseado no princípio de “lei e ordem” orientado pela noção de “tolerância zero”, desenvolvido principalmente em Nova York, na década de 1990, modelo este que apresentou resultados ambivalentes. Nesse caso, a resposta para a solução na redução dos índices de violência e criminalidade se dá no sentido de fortalecer os controles legais com a promulgação de leis mais rígidas, reduzindo as proteções processuais para os acusados de crimes. No caso do Brasil, podemos citar o constante ir e vir dos debates sobre pena de morte, redução da maioria penal, entre outros.

O quarto modelo de policiamento em disputa na nossa sociedade se traduz com o emprego de policiamento dirigido para o desenvolvimento e/ou para a manutenção de uma cultura de paz. Desse modo, tanto a polícia como o judiciário voltam suas ações e iniciativas para a negociação dos conflitos ou seu gerenciamento. Este modelo respeita o estado democrático de direito, possibilita uma aproximação comunitária capaz de construir soluções sociais coletivas e apropriadas mantendo um equilíbrio entre liberdade e segurança (TAVARES DOS SANTOS, 2009a).

No Estado do Rio Grande do Sul, a experiência da justiça restaurativa é um exemplo de aplicação dessa política. O Poder Judiciário estadual, desde 2005, vem aplicando ações que

fortalecem a cultura da paz na prática por meio da justiça restaurativa, que define uma abordagem do crime e das transgressões possibilitando um referencial paradigmático na humanização e pacificação das relações sociais envolvidas num conflito (BRANCHER, 2005).

O Policiamento Comunitário é uma das poucas unanimidades hoje encontradas na esfera da segurança pública. Passando por uma crise de legitimidade, as polícias latino-americanas vêm abraçando com entusiasmo o modelo comunitário de policiamento como uma alternativa de recuperar prestígio (NAÇÕES UNIDAS, 2002). A estratégia adota como instrumento os muitos contatos que os cidadãos mantêm com a polícia em assuntos não relacionados a crimes graves; trata-se de contatos que possibilitam aos policiais a oportunidade de desenvolver relacionamentos com os populares.

A filosofia do policiamento comunitário associa a identificação e a resolução de problemas de proteção social com a participação da sociedade local e a prevenção da criminalidade, melhorando, assim, a convivência das pessoas.

Se a resposta policial a essas situações individuais vivenciadas pela sociedade local for educada, eficiente e efetiva, ela pode construir laços de confiança; como resultado, o cidadão fica mais inclinado a ajudar a polícia a lidar com crimes graves. Uma compreensão detalhada da sociedade local e de seus moradores pode ser de extremo valor para fazer os juízos necessários na solução de crimes e dos conflitos. O entendimento é que, nas ações da polícia, na tentativa de controlar os crimes, ela deve reconhecer que muitos de seus esforços dependem da cooperação e da participação dos cidadãos. A polícia pode descobrir algumas atividades criminosas por seus próprios meios, mas depende dos cidadãos para que esses crimes sejam informados inicialmente. A realidade é que a polícia não tem como criar uma capacidade que venha a aproximá-la da capacidade coletiva que a população tem para deter crimes, informar agressões, identificar criminosos e dar auxílio em um processo (GOLDSTEIN, 2003). Com base na importância dada pela polícia à necessidade de ampliação do seu capital social, a estratégia de polícia comunitária vem sendo cada vez mais adotada no processo de consolidação de políticas institucionais das polícias no Brasil.

O desenvolvimento da polícia cidadã prioriza a segurança do cidadão de modo a se constituir o respeito aos direitos fundamentais, visando a uma solução pacífica dos conflitos, privilegiando uma cultura de paz e propiciando uma convivência fraterna e solidária entre os integrantes das comunidades.

Em 1994, a Organização das Nações Unidas (ONU) defendeu pela primeira vez o conceito de segurança humana, o qual se encontra inserido no paradigma do

“desenvolvimento humano sustentável” esboçado pela mesma organização no princípio da década de noventa. As mudanças que começam a se apresentar no mundo, na década de 1980, e o fim da Guerra Fria permitiram que os cidadãos questionassem a si mesmos acerca do que entendiam por desenvolvimento. A partir desse momento, o conceito de desenvolvimento humano começou a ser entendido como “processo de expansão das capacidades das pessoas as quais veem ampliadas suas opções e oportunidades”, o que explica que as pessoas sejam a verdadeira riqueza de uma nação (VELASQUEZ, 2009).

Por outro lado, começou-se a compreender a noção de segurança humana como a busca pela segurança fundada no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, proporcionando ao indivíduo condições adequadas para o seu desenvolvimento pessoal, familiar e social. Na atualidade, a segurança é vista como um assunto relacionado diretamente com o respeito à vida. O conceito de segurança humana tem como enfoque as pessoas, o que resulta em um novo significado para o conceito de segurança. Antes, o conceito predominante, ao se tratar de segurança, era o de segurança nacional, defesa da nação e de seus valores fundamentais em razão dos inimigos externos e internos que ameaçavam o Estado. Hoje, é necessário dar novo conceito à segurança, o que pressupõe considerar que o centro de segurança é o cidadão.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948, em seu artigo terceiro, assegura que toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Em Junho de 1993, a II Conferência de Direitos Humanos, em Viena, da qual o Brasil é signatário, estabeleceu que:

Os esforços empreendidos pelo sistema das Nações Unidas, no sentido do respeito universal e da observância dos Direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, contribuem não só para a estabilidade e o bem-estar necessários à manutenção de relações pacíficas e amistosas entre as nações, como para a melhoria de condições de paz e segurança e para o desenvolvimento social e econômico, em conformidade com a Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 1993).

Ao adotar, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o Brasil se tornou um dos primeiros países do mundo a cumprir a recomendação específica descrita acima, atribuindo aos direitos humanos o status de política pública governamental. O PNDH eleva os direitos econômicos, sociais e culturais ao mesmo patamar de importância dos direitos civis e políticos (TAVARES DOS SANTOS, 2009b).

O conceito de segurança cidadã é uma parte vital da segurança humana; tal conceito foi apresentado no informe sobre desenvolvimento humano de 1994, o qual dispõe que:

ao falar de segurança cidadã ou segurança pública, fazemos referência a uma dimensão mais ampla que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que hoje implica uma forma igualitária de socialização, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de tratamento civilizado representa o fundamento para que cada pessoa possa desenvolver sua subjetividade em interação com os demais. Dessa forma, frente aos fatos que afetam a segurança dos cidadãos, encontra-se em jogo não apenas a vida da pessoa individual, mas igualmente a vida da sociedade (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Assim, se a segurança humana é um componente necessário e inerente ao ser humano, a segurança cidadã é, portanto, um elemento intrínseco essencial. Entendida como bem público, a segurança cidadã refere-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência à população e permite a convivência segura e pacífica.

Atualmente, no Brasil, inicia-se a compreensão de que a segurança humana, como a busca pela segurança fundada no fortalecimento das instituições e do Estado de Direito, proporciona ao indivíduo condições adequadas para o seu desenvolvimento pessoal, familiar e social. Dessa forma, na atualidade, a segurança é vista como um assunto relacionado diretamente com o respeito à vida. Assim, as concepções do trabalho policial, na sociedade brasileira, estão constituídas por limites que o diferenciam: o direito à vida.

A vida, segundo Tavares dos Santos (2009a) situa-se como limite, seja pelo risco de vida a que se sentem submetidos os policiais, civis e militares, nos campos e cidades brasileiras, devido ao aumento dos conflitos sociais-agrários e à criminalidade urbana violenta; seja pela ameaça à vida enquanto efeito de muitas ações violentas de membros das polícias no contexto social brasileiro.

Os dados atuais da segurança pública no Brasil apresentam falta de eficiência, bem como necessidade de melhorar a capacidade de administração da segurança pública. A enorme fragmentação no exercício das funções policiais definidas no texto constitucional é um aspecto relevante a ser estudado para a posterior definição do modelo a ser adotado. A compreensão da contradição constitucional, apresentada nos artigos 6º e 144º, é também fator relevante para a definição do modelo ideal de polícia para a nação brasileira.

A “cultura da polícia”, militarista, violenta e, em alguns casos, com desrespeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, é um problema diagnosticado nas polícias e, em particular, na América Latina. A formação educacional baseada no Direito Penal Positivo sem a incorporação dos conhecimentos de outras ciências, em especial, da sociologia e da antropologia, dificulta a compreensão da necessidade de mudar a cultura social das polícias. Outro problema existente nas corporações policiais brasileiras, em especial nas polícias estaduais, é o não desenvolvimento de novas tecnologias que sejam capazes de melhorar as



formas de investigação e prevenir a violência e a criminalidade para que possamos verificar qual modelo de policiamento poderia ser construído para o Brasil.

## 2.2 HIPÓTESES DE TRABALHO

a) Existe uma tensão social entre as políticas de defesa do Estado e da propriedade e as práticas de defesa do cidadão.

b) A existência de variados atores responsáveis pela Segurança Pública cria uma fragmentação institucional e uma tensão constante nos objetivos, nas estratégias e táticas de ação institucionais de policiamento. Diante dessa realidade, as polícias buscam alternativas com a sociedade civil para a descoberta de uma solução em razão da complexidade do tema.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Desenvolveu-se um estudo de caso com abordagem qualitativa que permitiu apreender a realidade concreta e compreender, no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 2008). Esse tipo de método, além de permitir desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos, propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação.

O estudo de caso possibilita ainda, a reconstrução sociológica da realidade que ele oferece, possibilitando considerar uma unidade social como totalidade, pois apreende a multiplicidade de suas dimensões numa perspectiva histórico-genética (TAVARES DOS SANTOS, 1978).

Para coleta de dados, foram utilizadas fontes documentais, que proporcionaram informações importantes para a pesquisa social. Os dados documentais, elaborados no período que se pretende estudar, são capazes de oferecer bases para um conhecimento da realidade, além de serem fontes importantes para detectar os processos de mudança na sociedade (GIL, 1999).

O estudo empírico abrangeu os programas de governo do Estado do Rio Grande do Sul nos Governos de Antônio Britto e de Olívio Dutra e aspectos relevantes sobre a Guarda Municipal de Porto Alegre.

Os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, revistas, jornais, sítios da internet, artigos sobre o assunto, anais dos encontros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, anais da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – 2009, documentos publicados pelos partidos políticos vencedores das eleições nas respectivas épocas, programas e planos de governos, mensagens anuais dos governadores do Estado do Rio Grande do Sul para as Assembleias Legislativas (conforme previsto no Artigo 82, inciso IX da Constituição Estadual) e relatórios de análise do Tribunal de Contas do Estado, no aspecto orçamentário.

Para análise dos dados, utilizou-se uma abordagem dialética que permite contemplar os dados empíricos com suas particularidades, sem perder de vista a correlação com a perspectiva histórica e social em que estão inseridos (MINAYO, 2008). As metodologias informacionais complementam nossas estratégias de pesquisa (TAVARES DOS SANTOS, 2001).

## **4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA NA SOCIEDADE BRASILEIRA**

### **4.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUCIONALIDADE**

No Brasil, já no século XIX, a Segurança Pública integrava os textos constitucionais do Império; assim ocorreu com a Constituição de 1834, e é assim até os nossos dias, com a Constituição Federal de 1988. O que se observa nas Constituições é que a Segurança Pública sempre era vista no País como uma atividade de responsabilidade do Exército e, posteriormente, das polícias, federal e estaduais. Esses aspectos também estão presentes a partir de 1964, quando ganha força, no discurso da Segurança Pública, a figura do inimigo, encarnada então pelo comunista, pelo subversivo, assim como a lógica do combate militarizado.

O entendimento de que a polícia é um órgão voltado para os interesses dos governantes ainda está presente em nossa sociedade. Tal mentalidade preconiza a utilização da guerra interna ou a eliminação do inimigo interno como estratégia imposta pelos imperativos da segurança nacional (GARLAND, 2008).

A Guerra assumia várias vertentes, que iam desde a mais brutal – o extermínio físico do inimigo – até a mais sutil, de caráter psicológico, cujo plano básico de ação consistia na desmoralização do indivíduo com o objetivo de destacá-lo e afastá-lo dos cidadãos comuns.

No nosso País, as estratégias de atuação das forças de segurança sempre privilegiaram a ocupação de territórios por meio de conquistas violentas impondo suas regras e limitações. Assim, aqueles que se opõem a esses regramentos, aceitos como normais, são identificados como inimigos do Estado e, por consequência, da sociedade. Percebe-se que as políticas desenvolvidas para a segurança pública sempre foram militaristas e priorizaram a defesa do Estado. Nesse sentido, para que as forças de segurança fossem eficazes seria necessária a ampla ocupação dos territórios e a morte dos inimigos. Em razão disso, desenvolveu-se, tanto junto à sociedade como nas instituições policiais, uma estratégia de ação reativa e militarizada, com foco no tratamento do crime e da violência depois que acontecem, mas quase sem se realizarem ações preventivas.

Após o período de Ditadura Militar, passamos a construir uma nova constituição brasileira, a qual foi promulgada em 1988. Nessa ocasião, os constituintes não quiseram – ou não puderam – enfrentar as pressões militares corporativas do momento e mantiveram

algumas instituições com as características do regime fundamentado na ditadura.

Durante o período da República, na Constituição Federal de 1891, sob o regime representativo, o Estado brasileiro inseriu expressões como polícia, segurança interna, segurança individual, segurança da propriedade, inviolabilidade de direitos e estado de sítio. Essas expressões demonstram, já naquela época, a preocupação social com os conflitos internos e externos que estavam presentes no nosso País.

O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, em seu Art. 5º estabelecia que os governadores dos estados federados deveriam adotar, com urgência, providências para a manutenção da ordem e da segurança pública, bem como defender e garantir os direitos dos cidadãos nacionais ou estrangeiros. Tal dispositivo legal autorizava os governos locais a organizarem guardas cívicas destinadas à realização do policiamento do território de cada um dos novos estados (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Em 1891, a atribuição para legislar sobre a polícia era privativa do Congresso Nacional. Com a Constituição de 1934, essa atribuição passou a ser privativa da União juntamente com a organização da defesa externa, da defesa de fronteiras e a organização das forças armadas. Entretanto, no Capítulo “Dos Direitos e das Garantias Individuais”, são mantidos os direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade, incluindo, ainda, o direito e a garantia à subsistência.

A Constituição da ditadura de Getúlio Vargas, em 1937, apresenta, em seus argumentos iniciais, aspectos fundamentais para a compreensão das circunstâncias da época e seus reflexos nos textos constitucionais seguintes no que se refere à Segurança Pública e às polícias. No Brasil:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as

condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País (BRASIL, 1937).

Foi mantida a competência privativa da União para legislar sobre os aspectos referentes à segurança, principalmente a segurança interna e a defesa do Estado. A preocupação era com um inimigo interno, e o controle social era realizado pelas Forças Armadas junto às polícias. Percebe-se aqui a inserção do termo “segurança pública”, mas sobre o pretexto garantidor da segurança nacional ou do Estado, e não do cidadão.

Na redemocratização, a Constituição Federal de 1946 estabelece, no capítulo “Das Forças Armadas”, as atribuições das polícias militares, as quais são instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e são consideradas forças auxiliares, reserva do exército (BRASIL, 1946).

Durante a ditadura militar, na Constituição Federal de 1967, a competência da organização, definição dos efetivos, instrução e justiça nas polícias militares era da União. O Ato Complementar nº 40, de 1968, autorizava o funcionamento das polícias militares nos estados, conforme descrito no artigo 13, parágrafo 4º:

As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes (BRASIL, 1967).

Enquanto a Polícia Militar realiza ações ostensivas com a intenção de coibir o crime, propiciando, no seu entendimento, a manutenção da ordem pública, a Polícia Civil desenvolve ações de polícia repressiva e investigativa, na busca de descobrir os autores dos crimes.

Uma primeira dimensão da Segurança Pública prescrita na Constituição Federal de 1988 está no título Dos Direitos e Garantias Fundamentais, no artigo sexto, o qual estabelece os direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança (*grifos meus*)**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Portanto, com a Constituição Federal de 1988, a Segurança Pública passa a estar inserida no rol dos direitos sociais e é reconhecida como um direito fundamental.

Na atual Constituição Federal, os constituintes inseriram, no artigo 144, uma nova figura na Segurança Pública: a Guarda Municipal. O parágrafo oitavo diz que “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e

instalações, conforme dispuser a lei”. Desse modo, ratifica-se a visão tradicional de Segurança Pública desenvolvida no país, que concebe a segurança pública como uma ação de defesa e proteção do Estado, em detrimento da defesa do cidadão (BRASIL, 2003).

Uma segunda dimensão reside no artigo 144, no título “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, onde está também o Capítulo “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”, bem como, o capítulo “Das Forças Armadas”. Esse artigo sinaliza para uma polícia de segurança do Estado com estratégias militarizadas, cuja demonstração de eficácia deve aplicar a consigna da “lei e ordem”.

A Segurança Pública passa a ser um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos; portanto, uma segurança pública mais voltada para a manutenção da ordem pública interna. O referido dispositivo constitucional elenca a quem é atribuída essa função, criando uma série de agentes “policiais” responsáveis.

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º a polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º a polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º a remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39 (BRASIL, 2003, p. 94-5).

A polícia ostensiva é atribuição da polícia militar estadual, cujo caráter militar está garantido no artigo 42 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Por fim, o parágrafo 3º do Art. 125 da Constituição Federal autoriza a criação de uma Justiça Militar Estadual, com as atribuições de processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei.

Em contrapartida, como salientamos, o artigo sexto diz que a segurança é um direito social do cidadão e sugere o caminho da ‘Polícia Cidadã’ ou comunitária, na qual a premissa básica é de que o trabalho policial eficaz só é possível se articulado com o consentimento da comunidade e o respeito aos direitos e garantias fundamentais (BAYLEY, 2003).

Ao longo da história das Constituições do Brasil, sempre houve uma mensagem ambivalente expedida nos textos constitucionais: uma polícia que respeite os direitos humanos e as garantias fundamentais do cidadão, ou uma polícia para os chamados ‘cidadãos de bem’ e, aos ‘criminosos’, uma polícia militarizada, cuja ação visa à ocupação de territórios e à morte dos ‘inimigos’. Ou, ainda, uma polícia voltada somente aos interesses do Estado ainda que, por vezes, a cidadania corra riscos quanto ao seu emprego na plenitude.

## 4.2 A NOVA REPÚBLICA E A CRISE DA SEGURANÇA PÚBLICA

No final da década de 1980 e início da década de 1990, surgiram inúmeros movimentos sociais em busca da confirmação de suas aspirações conquistadas com a Constituição Federal de 1988. Há uma efervescência social no País protagonizada pelos movimentos sociais, pelos sindicatos, pela juventude, pela pastoral da terra, pelo movimento dos trabalhadores sem terra e pelos políticos vinculados à esquerda brasileira, que queriam ver materializadas suas conquistas constitucionais.

Também as polícias do País, particularmente as polícias e corpos de bombeiros militares estaduais, sofrem uma crise de identidade e buscam uma afirmação social que possibilite a construção de uma nova identidade perante os anseios da sociedade brasileira. Essa circunstância é percebida por meio das ações nos dois Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002).

O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso propôs, em 1996, a criação da

figura da *ouvidoria de polícia* nos Estados para receber as denúncias contra as polícias civis e militares. A proposta foi apresentada no Programa Nacional de Direitos Humanos em 1996. Em 1998, apoiou a criação do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Na época, somente cinco Estados da federação constituíram ouvidorias de polícia. Atualmente são quatorze os ouvidores estaduais.

Em 1997, o Governo Federal propôs uma emenda constitucional para conceder maior autonomia aos Estados na organização do sistema de Segurança Pública, porém o Congresso Nacional ainda não votou (MESQUITA NETO & LOCHE, 2005). Nesse mesmo ano, o País passou a presenciar uma série de greves de policiais em diversos Estados da Federação, havendo a necessidade de intervenção federal em alguns Estados por meio do emprego do Exército; por exemplo, em Minas Gerais, na Bahia e no Rio Grande do Sul (MESQUITA NETO, 2004; MUNIZ & ZACCHI, 2004). Nessa ocasião, em Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, uma greve resultou na morte de alguns policiais envolvidos em confrontos e nos enfrentamentos diretos uns com os outros.

Também no Governo de Fernando Henrique Cardoso foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) por meio do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, à qual compete assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da Política Nacional de Segurança Pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública (BRASIL, 1997).

Em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, o legislador brasileiro, juntamente com o Governo Federal, modificou o artigo 37 da Constituição Federal com o intuito de fazer com que a administração pública obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2003).

Em 2005, foi apresentada ao Senado Federal proposta de Emenda Constitucional a fim de reestruturar a segurança pública. A proposta estabelece que cada Estado terá autonomia para gerir as suas polícias – por meio da desconstitucionalização – e abre espaço para a criação de uma polícia única, formada pela junção da polícia civil e polícia militar em um só órgão. A proposta era polêmica e, pressionado por integrantes da cúpula das duas polícias e por outros senadores contrários à desconstitucionalização e à unificação, o Senador Tasso Jereissatti (PSDB-CE), autor da emenda, retirou o projeto da pauta.

No primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a prioridade passou a ser a defesa do cidadão. Encarregada da realização do programa de Governo do então candidato Lula ao Governo Federal, a ONG Instituto Cidadania realizou estudos e apresentou, como principal estratégia para atender à necessidade de segurança pública no Brasil, a criação



do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), prevendo reformas profundas nas instituições policiais para torná-las instituições eficientes, respeitosas dos direitos humanos e voltadas para a construção da paz (INSTITUTO CIDADANIA, 2002).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) passou a ser o órgão central dessa implementação, com funções de planejamento e execução das ações de Segurança Pública em todo o Brasil; busca implementar a transição de uma cultura da guerra para uma cultura da paz de modo a afirmar que o cidadão é o destinatário dos serviços de segurança pública, utilizando a força, quando necessária, mas de forma técnica, racional e ética. Nesse período, a SENASP iniciou um novo estilo de ação organizado de acordo com os processos básicos de um sistema de gestão: diagnóstico, planejamento, execução e monitoramento. Como a reforma das polícias deve incluir uma mudança cultural, o Governo Lula, por meio da SENASP, criou a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) e implementou nacionalmente a matriz curricular de ensino policial, na qual um dos temas presentes é o dos direitos humanos, a fim de mostrar para as forças policiais que a segurança não é apenas “assunto de polícia” (BRASIL, 2006).

No segundo mandato do Presidente Lula, 2007 - 2010 houve continuidade à política de segurança pública. Com o intuito de aprofundar a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça/SENASP cria o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI. Esse programa dá condições para o desenvolvimento de ações estruturantes na mudança de paradigmas na área da segurança pública (BRASIL, 2007a; 2007b; 2008a; 2008b).

O PRONASCI destina-se a prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. As ações levam em conta as diretrizes do SUSP. Entre os principais eixos do Programa, destacam-se a formação e a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Para o desenvolvimento do programa, o Governo investirá R\$ 6.707 bilhões até o final de 2012. Na área de formação e valorização policial, serão implantados e ampliados programas de capacitação e especialização acadêmica; de financiamento para a compra de casa própria e programas de assistência à saúde do policial.

O programa é composto por 94 ações, que envolvem os entes federados, a União, o Estado, os municípios e a própria comunidade. Está sendo implementado, inicialmente, em 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, tendo por base os dados do Ministério da

Justiça e da Saúde. São elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória. A estratégia de execução do programa se dá por meio de mobilizações comunitárias e policiais e começa com a instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM) nos territórios definidos pelo PRONASCI. Os GGIM articularão junto aos órgãos competentes ações integradas de combate à violência e darão condições para o trabalho de equipes multidisciplinares do PRONASCI, que serão compostas de assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos e outros profissionais. Os GGIM também são um espaço de articulação entre as diferentes forças de segurança – polícias civis, militares, bombeiros, guardas municipais, secretarias de segurança pública e a sociedade.

O programa se desenvolve em territórios denominados “Territórios de Paz”. Essa estratégia visa a buscar estabelecer a paz e às “reconquistas” de territórios dominados pela insegurança, pelo tráfico e por outros agentes não estatais, como, por exemplo, a ação das milícias no Rio de Janeiro.

Os Territórios de Paz são áreas comunitárias onde o poder público dará prioridade para suas ações. Todos os esforços e programas desenvolvidos pelos governos devem dar prioridade aos Territórios de Paz. Por exemplo, se o Governo for instalar um posto de saúde, a prioridade para o local da instalação deve ser no Território de Paz. Importante salientar isso porque é crucial na estratégia do programa. Todas as ações devem convergir na direção da solução do problema de maneira transversal.

Aliado a isso, a estratégia de policiamento comunitário é fundamental para a realização e a garantia de manutenção dessa estratégia. Sem a presença dos órgãos policiais, não há como garantir a implementação do programa. O desenvolvimento de ações de polícia comunitária nos territórios é que garante a mudança de paradigma, e encoraja a comunidade a acreditar que está ocorrendo uma mudança real com a qual eles podem contar para a mudança de concepção de segurança.

Entre os 94 projetos destacam-se, os Mulheres da Paz, que oferece um incentivo financeiro para mulheres das comunidades atendidas que queiram engajar-se no programa. A ideia é que a liderança exercida por essas mulheres em cada comunidade contribua para afastar os jovens da criminalidade. A estratégia é uma adequação do Programa Saúde da Família (PSF), em que os agentes comunitários de saúde identificam problemas de saúde nos moradores das comunidades. As Mulheres da Paz identificam jovens que se encontram em condições de vulnerabilidade social, em risco infracional ou criminal e os encaminham aos programas sociais e educacionais do PRONASCI buscando alternativas para uma

possibilidade de vida diferente daquela que está sendo apresentada a eles. As Mulheres da Paz são capacitadas em temas como ética, direitos humanos e cidadania, e terão a incumbência de aproximar os jovens com os quais o PRONASCI vai trabalhar.

Outro programa importante desenvolvido é o Projeto dos Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO), que visa a prestar assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas. O trabalho tem como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais, de forma que sejam, posteriormente, disseminadores da cultura de paz em suas comunidades. A constituição de Núcleos de Justiça Comunitária é outra ação realizada nos Territórios de Paz. O Núcleo tem por objetivo democratizar o acesso à justiça. Oferece mecanismos alternativos para a resolução de conflitos, por meio da mediação comunitária e também da conscientização dos cidadãos sobre seus direitos.

Para que seja possível a realização dessas ações nos Territórios de Paz, os agentes públicos necessitam do apoio das polícias. Os policiais são capacitados para a atuação nos postos localizados nas regiões conflagradas, apoiando os demais projetos no território.

Esse modelo passou a ser desenvolvido no início do século XXI. Trata-se de um novo modelo de polícia a ser buscado e aperfeiçoado, denominado de: “polícia cidadã ou polícia comunitária ou também denominada polícia de aproximação”. O novo método para controlar o crime e manter a ordem já se mostrara eficiente em países como Canadá, Japão, no Reino Unido e nos Estados Unidos (TAVARES DOS SANTOS, 2009a).

No Brasil, existem experiências diversas de uma polícia cidadã, em razão da ambivalência constitucional existente. O que se constata é que, em determinados contextos sociais, encontramos uma ação governamental voltada para a segurança do cidadão, privilegiando ações de polícia cidadã e/ou comunitária; em outros contextos, ocorrem ações policiais de segurança do Estado com priorização do combate aos “inimigos” e de tomada de territórios com prevalência da “lei e ordem”. Tal diversidade pode ser observada em programas de governos e de políticas públicas desenvolvidas no País.

A ONG Viva Rio e a Polícia Militar do Rio de Janeiro, no Governo Estadual de Nilo Batista (1992-94), desenvolveram um projeto piloto de polícia comunitária no bairro de Copacabana, em 1994. Em 1995, no governo de Marcelo Alencar, nesse Estado, o projeto foi interrompido. No período de 1999 a 2002, o Governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho integrou as áreas operacionais das polícias civil e militar e criou conselhos comunitários de segurança pública, retomando a estratégia de polícia comunitária iniciado em

1994.

Confirma-se a constante instabilidade na implementação de políticas para a segurança pública (MESQUITA NETO & LOCHE, 2005; MUNIZ et al., 1997).

Em São Paulo, durante a campanha ao governo do Estado em 1998, o candidato Mário Covas apresentou a proposta de polícia comunitária como principal projeto para a área da segurança pública. De outra parte, o Candidato Paulo Maluf, em São Paulo, assim como Joaquim Roriz, no Distrito Federal, enfatizavam a importância de manter a ordem de maneira agressiva, com estratégias de policiamento do tipo “tolerância zero” (MESQUITA NETO, 2004).

Atualmente, as atividades desenvolvidas nos Territórios de Paz, em especial, na Cidade do Rio de Janeiro, onde o Governo daquele Estado está implementando o sistema de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), estão mostrando que é possível retomar as comunidades do domínio dos criminosos. Apesar da necessidade do envolvimento conjunto dos governos nas três esferas públicas, as UPPs têm conseguido êxito, junto com a sociedade, em suas ações. As UPPs desenvolvem uma metodologia de atuação policial na qual os policiais se aproximam das comunidades e intervêm de modo a garantir a segurança física das pessoas em territórios dominados pelos criminosos, em particular os traficantes. Para instalar uma UPP, é preciso, antes de tudo, a ocupação da localidade pelo Estado; neste caso, pelo menos inicialmente, a própria polícia. Após, entram a técnica, a inteligência, a utilização de armas, a legislação e uma justiça mais célere rigorosa para os criminosos mais perigosos. No entendimento do atual Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, *José Mariano Beltrame*, as Unidades de Polícia Pacificadoras têm por objetivo ajudar a “recuperar para o Estado territórios empobrecidos e dominados por traficantes”. Tais grupos, na disputa de espaço com seus rivais, entraram numa corrida armamentista nas últimas décadas, uma disputa particular na qual o fuzil reina absoluto (RIO DE JANEIRO, 2009).

Apesar de ser um projeto recente, podemos observar que a proposta apresentada para uma solução complexa parece estar no caminho certo. Matéria publicada no Jornal O Globo mostra que os índices de criminalidade estão reduzindo significativamente. Com a ocupação da favela e a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no lugar, a violência saiu da rotina dos moradores – e os índices de criminalidade na área comprovam isso. Só no caso de homicídios, houve uma queda de mais de 82%. De 10 de novembro de 2007 a 10 de novembro de 2008, a Polícia Civil registrou, no bairro Cidade de Deus, 34 assassinatos. Já de 11 de novembro de 2008 a 11 de novembro de 2009, foram seis casos. Quanto a roubos de carros, houve, no mesmo período, uma redução de 83%: de 68 registros para 11. Os assaltos

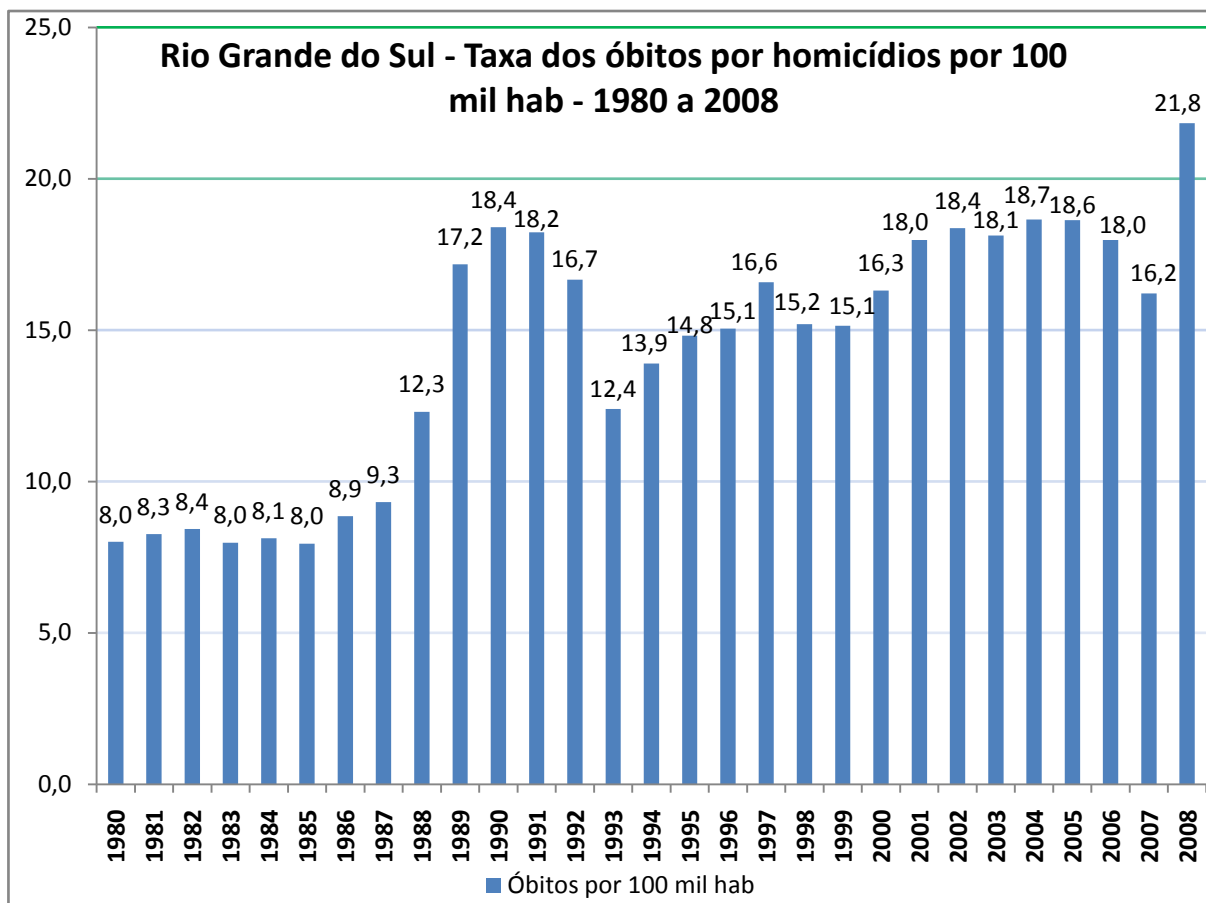
em coletivos também despencaram, de 141 para 41 casos, ou seja, 70,9% (ARAÚJO, 2009).

Assim, a união de esforços governamentais nas três esferas de poder, aliada ao apoio comunitário, unindo ações policiais com ações sociais, tende a dar certo.

### 4.3 O AUMENTO DA CRIMINALIDADE

O período de transição democrática coincide com o aumento da criminalidade e da violência. O paradoxo brasileiro é de que se democratizaram as estruturas políticas; no entanto, a violência, simultaneamente, cresceu e atingiu níveis que despertam o temor de toda a sociedade. A constituição dos centros urbanos metropolitanos do País foi acompanhada pela elevação sensível das taxas de criminalidade. Roubos, sequestros, furtos e, sobretudo, homicídios vêm afetando de maneira cada vez mais grave o cotidiano das grandes capitais brasileiras. Entre os anos de 1980 e 2004, a taxa de homicídios praticamente triplicou. Hoje, com aproximadamente 48 mil mortes por ano, o Brasil é um dos Países que detêm uma das maiores taxas de homicídios no mundo (BRASIL, 2009).

O gráfico a seguir demonstra o comportamento dos homicídios por 100 mil habitantes no período compreendido entre 1980 a 2008. Nota-se que, no período em análise, de 1995 a 2002, houve uma pequena elevação entre 1997 e 2002, mas o comportamento parece ser cíclico, com altos e baixos nos indicadores. As políticas empregadas na área da segurança pública na época parecem ter tido pouca influência na taxa dos óbitos por homicídios.



**Gráfico 1** – Taxa dos óbitos por homicídios, por 100 mil habitantes, no período de 1980 a 2008, no Rio Grande do Sul.

Paralelamente, crimes contra o patrimônio também tiveram um aumento significativo. Dados dos últimos cinco anos mostram um crescimento médio de 23% entre os crimes dessa natureza, espalhados pelas principais capitais.

O relatório anual da Anistia Internacional (2009) alerta que as comunidades brasileiras vivenciaram, em 2008, um elevado grau de violência praticada por quadrilhas criminosas; sofreram violações sistemáticas de direitos humanos por parte da polícia e continuaram tendo de enfrentar as consequências de viver sem proteção social suficiente. No plano internacional, no mês de abril, o Brasil submeteu um relatório ao novo sistema de supervisão do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), a Revisão Periódica Universal. O governo federal aceitou as recomendações do Conselho, as quais incluíam a adoção de medidas para reduzir o uso de força excessiva pela polícia, melhorar as condições do sistema prisional e garantir a segurança das pessoas que defendem os direitos humanos. Conforme o relatório, o sistema de justiça criminal brasileiro continuou a se caracterizar por negligência, discriminação e corrupção. Apesar do registro de algumas reduções nas taxas totais de homicídio, as comunidades carentes dos centros urbanos e as cidades menores do

interior continuaram a registrar índices elevados de criminalidade violenta e de homicídios.

Constatou-se que alguns membros dos quadros das forças de segurança e dos órgãos de aplicação da lei estavam envolvidos com grupos de extermínio, com milícias e com atividades criminosas. O relatório aponta que as autoridades estaduais brasileiras continuaram a promover um policiamento linha-dura, caracterizado por operações de grandes proporções envolvendo um alto número de policiais, de veículos blindados e de helicópteros em incursões nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Apesar do número de homicídios na cidade do Rio de Janeiro ter diminuído em comparação a 2007, as pessoas mortas pela polícia em casos registrados como “autos de resistência” representaram aproximadamente 15 por cento do total de mortes violentas ocorridas entre janeiro e outubro de 2008. Persistiu a ocorrência de homicídios cometidos por policiais fora de serviço. Investigações da Polícia Civil revelaram que 12 policiais, entre os quais dois do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (BOPE), estavam atuando como matadores de aluguel.

Em São Paulo, o maior Estado do País, apesar dos registros de redução na quantidade de homicídios, as estatísticas oficiais referentes ao número de pessoas mortas por policiais militares apresentaram um pequeno aumento no período de janeiro a setembro de 2008. Nesses meses, registrou-se que a polícia matou 353 pessoas, enquanto que, no mesmo período de 2007, foram registradas 325 mortes. Ao mesmo tempo, ocorreu uma grande quantidade de chacinas. Grupos de extermínio ligados à polícia continuaram a operar na periferia dessa cidade.

Nessa mesma linha de raciocínio, no ano de 2005, os dados apresentados pela SENASP revelam que o Estado de Minas Gerais teve um índice de homicídios dolosos de 24,3 por cem mil habitantes. No Rio Grande do Sul, no mesmo período, foram registrados 34,5 homicídios dolosos por cem mil habitantes. Quanto aos delitos contra o patrimônio, compreendidos aqui o furto e roubo, sendo os primeiros aqueles cometidos sem emprego de violência, foram registrados, em Minas Gerais 909,4 furtos e 286 roubos por cem mil habitantes. Já no Estado do Rio Grande do Sul foram registrados 2.253 furtos e 669,3 roubos por cem mil habitantes (BRASIL, 2007a).

Apesar de as informações disponibilizadas na área da segurança pública serem ainda muito recentes e de qualidade, por vezes, considerada precária, buscamos levantamentos estatísticos que nos fornecem algumas condições de análise sobre o tema. Salientamos que ainda não há indicadores de desempenho, sistemas de informação e pesquisas regulares de vitimização no Brasil.

A tabela a seguir demonstra que o Estado do Paraná não remeteu as informações

solicitadas, e isso prejudica uma análise comparativa sobre os dados apresentados. Mas é possível observamos que há um crescimento quase que vegetativo nos índices de ocorrências de crimes violentos letais intencionais, registrados pelas Polícias Cíveis dos Estados, por 100 mil habitantes no Brasil. Nota-se que, apesar do crescimento populacional nas regiões, a única região que teve redução nos índices foi a sudeste. Em 2004, essa região possuía 76.333,625 habitantes e uma taxa de 26,0 ocorrências por cem mil habitantes. Em 2005 passa a ter 78.472,036 habitantes e uma taxa de ocorrência de 23,9 por cem mil habitantes (TABELA 1).

Uma série histórica tão curta não nos permite analisar com maior profundidade as informações, porém é importante salientarmos que há um crescimento nos índices apresentados, exceto na região sudeste.

**Tabela 1** - Distribuição das ocorrências<sup>(1)</sup> de crimes violentos letais intencionais<sup>(2)</sup> registradas pela polícias civis por 100.000 habitantes, em 2004 e 2005, no Brasil.

continua

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	2004			2005		
	População	Número de Ocorrências	Taxa por 100.000 habitantes <sup>(3)</sup>	População	Número de Ocorrências	Taxa por 100.000 habitantes <sup>(3)</sup>
<b>BRASIL<sup>(4)</sup></b>	<b>169.092.709</b>	<b>40.793</b>	<b>24,1</b>	<b>173.922.234</b>	<b>40.974</b>	<b>23,6</b>
<b>Região NORTE</b>	<b>14.064.278</b>	<b>3.486</b>	<b>24,8</b>	<b>14.698.834</b>	<b>3.950</b>	<b>26,9</b>
Rondônia	1.479.940	532	35,9	1.534.584	476	31,0
Acre	614.205	155	25,2	669.737	121	18,1
Amazonas	3.100.136	437	14,1	3.232.319	525	16,2
Roraima	367.701	54	14,7	391.318	49	12,5
Pará	6.695.940	1.926	28,8	6.970.591	2.438	35,0
Amapá	553.100	179	32,4	594.577	132	22,2
Tocantins	1.253.256	203	16,2	1.305.708	209	16,0
<b>Região NORDESTE</b>	<b>49.862.741</b>	<b>12.300</b>	<b>24,7</b>	<b>51.018.983</b>	<b>13.028</b>	<b>25,5</b>
Maranhão	5.943.807	815	13,7	6.103.338	998	16,4
Piauí	2.949.133	220	7,5	3.006.886	298	9,9
Ceará	7.862.067	1.456	18,5	8.097.290	1.637	20,2
Rio Grande do Norte	2.923.287	433	14,8	3.003.040	597	19,9
Paraíba	3.542.167	730	20,6	3.595.849	696	19,4
Pernambuco	8.238.849	4.034	49,0	8.413.601	4.039	48,0
Alagoas	2.947.717	1.056	35,8	3.015.901	1.123	37,2
Sergipe	1.903.065	482	25,3	1.967.818	460	23,4
Bahia	13.552.649	3.074	22,7	13.815.260	3.180	23,0
<b>Região SUDESTE</b>	<b>76.333.625</b>	<b>19.882</b>	<b>26,0</b>	<b>78.472.036</b>	<b>18.721</b>	<b>23,9</b>
Minas Gerais	18.762.405	3.209	17,1	19.237.434	3.566	18,5
Espírito Santo	3.298.541	1.341	40,7	3.408.360	1.285	37,7
Rio de Janeiro	15.033.317	5.966	39,7	15.383.422	6.230	40,5
São Paulo	39.239.362	9.366	23,9	40.442.820	7.640	18,9



conclusão

<b>Região SUL<sup>(4)</sup></b>	<b>16.299.759</b>	<b>2.152</b>	<b>13,2</b>	<b>16.711.592</b>	<b>2.077</b>	<b>12,4</b>
<b>Paraná</b>	Informação Não Encaminhada			Informação Não Encaminhada		
<b>Santa Catarina</b>	5.686.503	554	9,7	5.866.590	490	8,4
<b>Rio Grande do Sul</b>	10.613.256	1.598	15,1	10.845.002	1.587	14,6
<b>Região CENTRO-OESTE</b>	<b>12.532.306</b>	<b>2.973</b>	<b>23,7</b>	<b>13.020.789</b>	<b>3.198</b>	<b>24,6</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	2.198.640	551	25,1	2.264.489	519	22,9
<b>Mato Grosso</b>	2.697.717	637	23,6	2.803.272	885	31,6
<b>Goiás</b>	5.402.335	1.162	21,5	5.619.919	1.218	21,7
<b>Distrito Federal</b>	2.233.614	623	27,9	2.333.109	576	24,7

FONTE: MJ, SENASP.

**NOTAS:** Tabela elaborada em 30 de agosto de 2007.

- (1) As informações fornecidas pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública podem variar de acordo com a cobertura dos dados em termo das delegacias que informam o sistema.
- (2) Este indicador é composto pela soma do número de ocorrências dos seguintes delitos: homicídio doloso; lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio).
- (3) Cálculo feito com base nos Censos Demográficos, Contagem Populacional e MS/SE/Datusus, a partir de totais populacionais fornecidos pelo IBGE, para os anos intercensitários.
- (4) A Secretaria Estadual de Segurança Pública do Paraná não encaminhou informações estatísticas relativas aos anos de 2004 e 2005.

Diante desse cenário, podemos constatar que há uma tensão social permanente em relação à segurança pública face aos modelos desenvolvidos no Brasil. A existência dos mais variados atores responsáveis pelo sistema da segurança pública – Gestores Públicos e profissionais da segurança pública – fornecem as condições ideais para a crise institucional e uma tensão constante nos interesses e nas estratégias de ações institucionais, corporativas e sociais que fragmentam as diversas ações policiais.

A disputa de espaço e de valor social existente nas polícias militares com referência aos corpos de bombeiros, por exemplo, é muito significativa dessa tensão. Não há aceitação e reconhecimento por parte dos dirigentes das corporações das polícias sobre a real importância dos corpos de bombeiros militares. No Estado de Minas Gerais, a separação dos bombeiros da Polícia Militar ocorreu como resultado de um acordo feito pelos dirigentes do Corpo de Bombeiros com o gestor estadual como forma de colocar fim à greve dos servidores da segurança pública ocorrida naquele Estado em 1997.

No Estado de Santa Catarina, a causalidade de haver dois Oficiais Superiores (Tenentes Coronéis), que eram irmãos, em condições de promoção num período de campanha eleitoral, favoráveis à emancipação dos bombeiros, possibilitou a realização de uma estratégia pessoal e, por via transversa, institucional, em que cada um deles apoiou um dos dois candidatos com maior possibilidade de vitória na eleição ao Governo do Estado para o período de 2002 a 2005. Desse modo, tiveram oportunidade de colocar nos dois programas de

governo apresentados para os eleitores o compromisso de que, havendo vitória de um dos candidatos, a realização da emancipação dos bombeiros da Polícia Militar de Santa Catarina iria ocorrer. Esse fato acabou acontecendo em 2003, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 033, proposta pelo Poder Executivo Estadual (SANTA CATARINA, 2003).

No Estado do Rio Grande do Sul, inúmeros são os fatos que comprovam a constante tensão nas disputas institucionais entre os integrantes do policiamento ostensivo e os agentes dos bombeiros. As promoções dos sargentos bombeiros são em número muito inferior às dos sargentos integrantes do policiamento, chegando ao fato de os sargentos bombeiros serem promovidos após os soldados que eles mesmos auxiliaram a formar por ocasião do ingresso destes nas escolas de formação da instituição. No Governo de Olívio Dutra, entre 1999 e 2002, houve uma tentativa de encaminhamento à Assembléia Legislativa de uma proposta de emenda constitucional que tratava da emancipação dos Bombeiros da Brigada Militar. No entanto, quando isso foi apresentado para a sociedade, o Comandante Geral da Brigada Militar à época, Coronel Ludwig, fez uma verdadeira cruzada junto à comunidade e aos líderes políticos, divulgando e expondo sua posição contrária a tal proposta, argumentando que o Governo queria “acabar com a Brigada Militar”.

Até 1986, os oficiais, para realizarem o curso de especialização de bombeiros no Rio Grande do Sul, eram indicados pelos respectivos comandantes, o que gerava insatisfação porque estes ficavam com um número menor de oficiais nas suas unidades. Outro aspecto que comprova essas tensões corporativas e revelam as disputas internas na instituição é o fato de que, do total de servidores que ingressam na Brigada Militar, menos de vinte por cento são designados para a formação e o desempenho de funções de bombeiros. Em 2004, o efetivo designado para o Policiamento Ostensivo era de 22.603 policiais e de 2.078 Bombeiros (FÓRUM, 2008). Porém, esse fato não ocorre em razão da falta de vontade dos inscritos, e sim por uma restrição imposta pela Corporação; tanto é assim que a inscrição é conjunta para ingresso na Brigada Militar. Sabe-se, por declarações dos profissionais que realizam o cadastramento para o concurso, que haveria uma procura muito maior para os bombeiros se fossem feitas inscrições separadas.

Atualmente, somente quatro estados da federação mantêm o Corpo de Bombeiros vinculado à Polícia Militar: Bahia, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná.

Além das tensões corporativas internas, as polícias enfrentam outras disputas institucionais externas. Os constantes conflitos corporativos entre as polícias, civis e militares, são bastante conhecidos da sociedade brasileira e confirmados pela mídia, bem como por meio das declarações dos representantes dos sindicatos e associações dessas instituições. Tais

conflitos têm, por diversas vezes, ultrapassado os limites internos e prejudicado o atendimento da população em razão da concorrência entre esses segmentos na busca da ampliação do seu capital social.

O marco histórico mais recente dessa disputa corporativa entre a polícia civil e militar, no Rio Grande do Sul, ocorreu quando foi publicada a Portaria 172/2000, da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, que autoriza a Brigada Militar a lavrar termos circunstanciados regulando os procedimentos a serem adotados em razão da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências, visando à celeridade, à simplicidade, à informalidade, à oralidade e à economia processual. A chamada Lei dos Crimes de Pequeno Potencial Ofensivo, entendendo-se aqueles cuja pena seja de até dois anos de detenção, acrescida ou não de multa, estabelece regramento aos procedimentos dos Juizados Especiais Criminais. O artigo 69, parágrafo único, diz que a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e encaminhará o cidadão, imediatamente, ao Juizado, e – ainda – caso este assumo o compromisso de comparecer em juízo, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança (RIO GRANDE DO SUL, 2000a; BRASIL, 1995; FERNANDES, 2007; AZEVEDO, 2001).

O termo circunstanciado é um boletim de ocorrência simples, que substitui o inquérito policial. Como autuação sumária, deve ser sucinto e conter poucas peças, garantindo o exercício do princípio da oralidade. O próprio talão de ocorrência da Polícia Militar serve de autuação sumária.

O fulcro da polêmica está no fato de que a legislação não define quem é “autoridade policial” competente para lavrar o termo circunstanciado, e, nos casos de delitos de menor potencial ofensivo, esse termo substitui o inquérito policial. A discussão em torno do tema levou a ações judiciais por parte da polícia civil em vários Estados, questionando a real necessidade e o benefício da prestação desse procedimento por parte da polícia militar, e mais: se os policiais militares são efetivamente autoridades policiais.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Brigada Militar está lavrando o termo circunstanciado com base na referida Portaria; no entanto, a Associação dos Delegados de Polícia (ASDEP) impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça, para suspender a eficácia da Portaria, mas decisão daquele Tribunal manteve a validade da Portaria.

Outro foco de disputa e tensão das polícias se dá face às ações e aos programas de segurança pública estarem sendo desenvolvidos de maneiras distintas pelas diferentes esferas

de governo. A partir de 2000, os municípios começam a desenvolver ações mais diretamente voltadas para as questões de segurança pública, premidos pelas pressões sociais decorrentes do crescimento da violência e da criminalidade. Entrou na agenda da segurança pública o papel do município nessa área, pois a aplicação de políticas municipais (iluminação, fiscalização, entre outras) está fortemente vinculada às necessidades preventivas da segurança pública.

Várias são as possibilidades de participação dos municípios na segurança pública: a manutenção e ampliação dos espaços coletivos, o ordenamento e a fiscalização da ocupação do solo urbano, a coleta de lixo, a iluminação pública, o controle e a fiscalização do trânsito, as obras de saneamento básico, a fiscalização dos transportes coletivos, a melhoria da malha urbana, a expedição de alvarás e a fiscalização de espaços coletivos de lazer. Além disso, dos 26 Estados da federação, somente três ainda não possuem Guardas Municipais: Acre, Piauí e Paraíba.

Na Região Sul do Brasil, existiam, em 2005, segundo dados da SENASP, vinte e duas Guardas Municipais nos três Estados: Paraná, Santa Catarina, e Rio Grande do Sul (BRASIL, 2006). O Rio Grande do Sul possui 496 municípios e, atualmente, existem quatorze Guardas Municipais.

Conforme a conclusão apresentada no Relatório do Perfil das Guardas Municipais publicado pela SENASP, em 2005, as Guardas Municipais tanto estão caminhando para a constituição de uma força policial municipal quanto o contrário. Mesmo assim, o crescimento da participação do município na área da segurança pública, com o desenvolvimento de políticas municipais e a existência de secretarias destinadas a tratar a questão com maior afinidade, bem como a constituição de guardas municipais, vêm criando um novo foco de tensão e provocando inquietude nas instituições policiais estaduais do Brasil (BRASIL, 2005a).

Diante de tais circunstâncias, a União, os estados e os municípios da Federação não têm claro qual caminho devem adotar no sentido de diminuir os índices de violência e criminalidade existentes no Brasil. Nos últimos dez anos, o modelo apresentado à sociedade tem oscilado tanto para a implementação de políticas de segurança voltadas para a proteção do cidadão como para a proteção do Estado. Os programas desenvolvidos pelo governo federal e pelos governos estaduais, e mais recentemente nos municípios, não estão atendendo à premência necessária para fazer parar a onda crescente de violência e criminalidade no Brasil.

No Rio Grande do Sul não é diferente. Nos próximos capítulos iremos abordar as

propostas das coligações políticas que foram vencedoras nas eleições em 1994 e 1998. O Governo de Antônio Britto, no período compreendido entre 1995 e 1998, e o Governo de Olívio Dutra, dos anos de 1999 a 2002, tiveram ações fortes na área da Segurança Pública que revelam novas alternativas de soluções para o problema. No entanto, como podemos constatar, os índices revelam uma continuidade e até um aumento da violência e da criminalidade no nosso Estado.

## **5 GOVERNO RIO GRANDE UNIDO E FORTE – ANTÔNIO BRITTO (1995/1998)**

Em Janeiro de 1995, a coligação formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Liberal (PL) assumiu o Governo do Estado do Rio Grande do Sul sob o comando do Governador Antonio Britto.

Durante a Campanha eleitoral de 1994, Antônio Britto se apresentou aos eleitores por meio do seu programa de governo, em cujas páginas iniciais continha uma Carta que apresentava suas propostas e compromissos com o povo gaúcho. A ideia inicial foi percorrer todos os municípios para realizar o Projeto Parceria: “ouvir a opinião dos gaúchos sobre o que fazer para recuperar o nosso Estado, aumentar o número de empregos e oferecer melhores oportunidades para todos.” O programa relatava, ainda, que haviam sido colhidos depoimentos e opiniões de milhares de pessoas, indicando “enorme confiança de que é possível melhorar a vida, elevar o número de empregos, aumentar a produção, reaparelhar os hospitais, aprimorar a Escola Pública e, mais do que tudo, fazer o Rio Grande Unido e Forte”(MOVIMENTO RIO GRANDE, 1994).

Na área da segurança pública havia três propostas basilares no Programa de Governo:

Organizar a Segurança Pública: hoje a Brigada Militar e a Polícia Civil trabalham sem que haja integração no esforço que realizam. Britto vai determinar a coordenação das ações para que, juntas, garantam maior eficiência e mais segurança para a população;

Mais polícia na rua: transferir para as ruas a maior parte dos policiais que executam tarefas burocráticas para reforçar o policiamento ostensivo;

Ordem nos presídios: Britto vai concluir o Presídio de Segurança Máxima, onde serão colocados os presos mais perigosos. Para os detentos com bom comportamento, serão ampliados os projetos de trabalho nos presídios e cumprimento de pena em regime aberto e semiaberto (Obra citada).

Assim, o tema da segurança pública estava delineado no Programa de Governo que foi vencedor nas eleições de 1994. Diante dessas afirmações, o Governo eleito passa a governar o Estado e inicia suas ações para área da segurança pública. O primeiro procedimento foi criar a Secretaria da Justiça e da Segurança. Por meio do Projeto de Lei 01, de 10 de Janeiro de 1995, o Governo unificou a Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania, criando a Secretaria da Justiça e Segurança (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Em março de 1995, o Governador assinou o Decreto 35.837, que estabeleceu as competências da Secretaria de Justiça e Segurança. Essa Secretaria passou a ter a

responsabilidade pela administração penitenciária, a fiscalização de diversões públicas, os serviços de perícia criminalística e médico-legais e o serviço de identificação civil e criminal, o serviço policial militar, o serviço policial civil, a prevenção, o salvamento e o combate ao fogo; o trânsito e a metrologia. Mesmo sofrendo algumas alterações e adaptações até os dias de hoje, permanecem os eixos principais da época (RIO GRANDE DO SUL, 1995). Desse modo, o Governador eleito atendeu um compromisso de campanha no que diz respeito a coordenar as ações da área da segurança.

No Governo anterior, cada Corporação, Brigada Militar e Polícia Civil, agiam de modo independente, não havendo uma secretaria que integrasse as ações realizadas pelas polícias.

O primeiro secretário da pasta, no Governo de Britto, foi o advogado José Fernandes Cirne Lima Eichenberg. As primeiras ações na área da segurança pública foram delineadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A criação da LDO está prevista na Constituição Estadual, no Capítulo das Finanças Públicas, Seção do Orçamento, onde, no Art. 194 estabelece que: “A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: I – do Plano Plurianual; II – de diretrizes orçamentárias; III – dos orçamentos anuais” (RIO GRANDE DO SUL, 2007a).

O parágrafo 3º do referido artigo esclarece que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no plano plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da administração indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

No ano de 1995, atendendo preceito constitucional, na LDO para a área da segurança, foi estabelecida como meta e prioridade a melhoria da segurança da população, por meio do reaparelhamento operacional e do melhor aproveitamento dos recursos materiais e humanos existentes.

Uma das medidas mais contundentes daquele ano, realizadas pelo Governador Antônio Britto, foi no sistema carcerário do Estado. O Governo determinou a colocação de efetivos da Brigada Militar para administrar a segurança interna nas principais casas prisionais do Rio Grande do Sul e cuidar delas. Essa decisão foi e continua sendo bastante polêmica, particularmente quanto à legalidade da própria medida. No entanto, pode-se afirmar que a presença da Brigada Militar dentro das maiores cadeias propiciou uma melhora significativa numa situação que beirava o descontrole absoluto.

Em 30 de novembro de 1995, o número de policiais militares deslocados para tarefas de administração dos presídios era de 455, assim distribuídos: 173 no Presídio Central de Porto Alegre; 45 no Hospital Penitenciário; 76 na Penitenciária de Alta Segurança de Charqueadas; 104 na Penitenciária Estadual do Jacuí e 57 na Penitenciária Estadual de Charqueadas. Entretanto, tal melhoria não foi suficiente para banir as agressões e a proposição gratuita da violência contra os presos.

Outra medida de grande impacto na gestão do Governo Britto, logo no primeiro ano de Governo, foi a reestruturação do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN).

Em 20 de agosto de 1996, foi assinado e publicado um conjunto de normas que deram início às ações de planejamento e execução do Projeto Novo DETRAN, tais como:

- a) a Lei 10.847 que cria o DETRAN/RS;
- b) considerá-lo órgão autárquico vinculado ao Secretário da Justiça e da Segurança mediante o Decreto nº 36.870, da mesma data;
- c) criação, por meio do Decreto nº 36.869, da Secretaria Executiva anexa ao Gabinete da Secretaria da Justiça e Segurança, de natureza transitória com o fim de implantar o DETRAN/RS e tutoriar a adaptação do Sistema Estadual de Trânsito às inovações introduzidas pela Lei nº 10.847/96 e a Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), nº 734/89;
- d) O senhor Secretário da Justiça e da Segurança, através da Portaria 114, designa a consultora técnica Nereide Tolentino como coordenadora da secretaria executiva e,
- e) mediante a Ordem de Serviço 03, de 28 de junho de 1996, o Sr. Secretário determinou a proibição de credenciamento de qualquer nova empresa sob a razão social de autoescolas, depósitos veiculares e prestação de serviços de despachantes, médicos e psicólogos.

Em Abril de 1997, é sancionada a Lei nº 10.955, criando o quadro de servidores do DETRAN.

Outro documento em que podemos observar as políticas e ações pretendidas e desenvolvidas nos Governos são as mensagens enviadas pelos governadores ao parlamento (AMATO & BANDEIRA, 2004).

No inciso IX, do artigo 82 da Constituição Estadual, está estabelecido como atribuição privativa do Governador expor, em mensagem que remeterá à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo.

Em 1996, o Governador enviou a referida mensagem informando suas realizações durante o período. Para a segurança pública, o entendimento de que a pobreza e a miséria são



as principais causas do aumento da criminalidade e violência está expresso no parágrafo de abertura do texto. As propostas apresentadas na mensagem são de mudar a estrutura interna da Secretaria e melhorar o aporte de recursos financeiros. Também é salientada a necessidade de uma reformulação na estrutura e na gestão do sistema penitenciário, criando melhores condições de infraestrutura e diminuindo a superlotação de presos (GOVERNO DO ESTADO, 1996).

Antes do ano de 1996, havia a superposição de objetivos entre Fundo Especial de Reaparelhamento dos Serviços de Segurança Pública (FUNDESP/RS), o Fundo da Brigada Militar e o Fundo da Polícia Civil, instrumentos voltados especificamente para o reaparelhamento de órgãos e serviços da área de segurança. Em julho de 1996, com a chancela da Assembleia Legislativa, o Poder Executivo, por meio da Lei 10.839, integrou a gestão de recursos com a transformação dos três fundos existentes em um só, o qual passou a se chamar Fundo Especial de Segurança Pública (FESP). O FESP passou a absorver os recursos destinados aos três fundos existentes anteriormente. Desse modo, o Governo centralizava os fundos e retirava os recursos financeiros, ali disponibilizados, do domínio das Polícias, transferindo o controle dessas receitas para a Secretaria da Fazenda.

A partir da segunda metade de seu Governo, Antônio Britto passou a desenvolver ações mais objetivas na gestão da segurança pública. Houve a construção dos Centros Integrados de Segurança Pública – CISP, visando a aumentar a integração das comunidades com os órgãos de segurança e desses entre si. Foram construídos cerca de quatorze centros na Capital e no interior do Estado, fazendo com que as atividades das duas polícias fossem desenvolvidas no mesmo espaço físico. O entendimento era de que a integração ocorresse de modo natural e paulatino. E mais, a comunidade não necessitaria dirigir-se a mais de um local para realizar sua demanda sobre segurança. Nessa ocasião, em razão dessa nova política, foram necessários investimentos em prédios e equipamentos para as polícias (GOVERNO DO ESTADO, 2000).

Também, como resultado da política de integração, foi buscada a unificação dos bancos de dados da Brigada Militar, da Polícia Civil, da Coordenadoria Geral de Perícias e da SUSEPE.

Nas ações de qualificação dos serviços e dos funcionários, no Governo Britto, havia a proposta do desenvolvimento da estratégia do programa de qualidade total, realizado em outros países, como Estados Unidos e Japão. Toda a formação e qualificação dos funcionários públicos do Estado tiveram cursos voltados para o desenvolvimento da estratégia de crescimento por meio da “qualidade total”. A ideia principal era internalizar os conceitos e as

ferramentas de Gestão pela Qualidade Total na Administração Pública. O Programa envolvia todos os órgãos públicos, tanto da administração direta quanto indireta. A transversalidade dessas ações também repercutiu na formação e qualificação dos servidores da área da segurança pública. Cursos de Gerenciamento da Qualidade Total (GQT) com pequena duração foram realizados com servidores da área. Houve, ainda, a confecção de cartilhas sobre a importância do tratamento qualificado que deveria ser dado ao “cliente” no serviço público. Na Brigada Militar, por exemplo, foi criado um setor específico para controlar e ser responsável pela implementação dessa política de desenvolvimento institucional e de recursos humanos.

Durante esse período, também ocorreram cursos de capacitação e formação de profissionais da segurança pública em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Podemos citar como exemplos o curso de extensão universitária para peritos criminalistas, com a Faculdade de Medicina; o Curso de Formação de Professor de Educação Física para Oficiais da Brigada Militar; o Curso de Especialização em Análise Social e da Violência em Segurança Pública; a transferência de tecnologia para implantação de rede de computadores na Polícia Civil, entre outros (GOVERNO DO ESTADO, 1996; 2000).

Com o intuito de ampliar a participação comunitária nas ações de segurança pública, o Governo de Antônio Britto utilizou o disposto no Art. 126 da Constituição Estadual que diz: “A sociedade participará, através dos Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade, no encaminhamento e solução dos problemas atinentes à segurança pública, na forma da lei” (RIO GRANDE DO SUL, 2007a). Com base nisso, a Secretaria de Justiça e da Segurança prestou assessoramento para a criação de Conselho Pró-segurança.

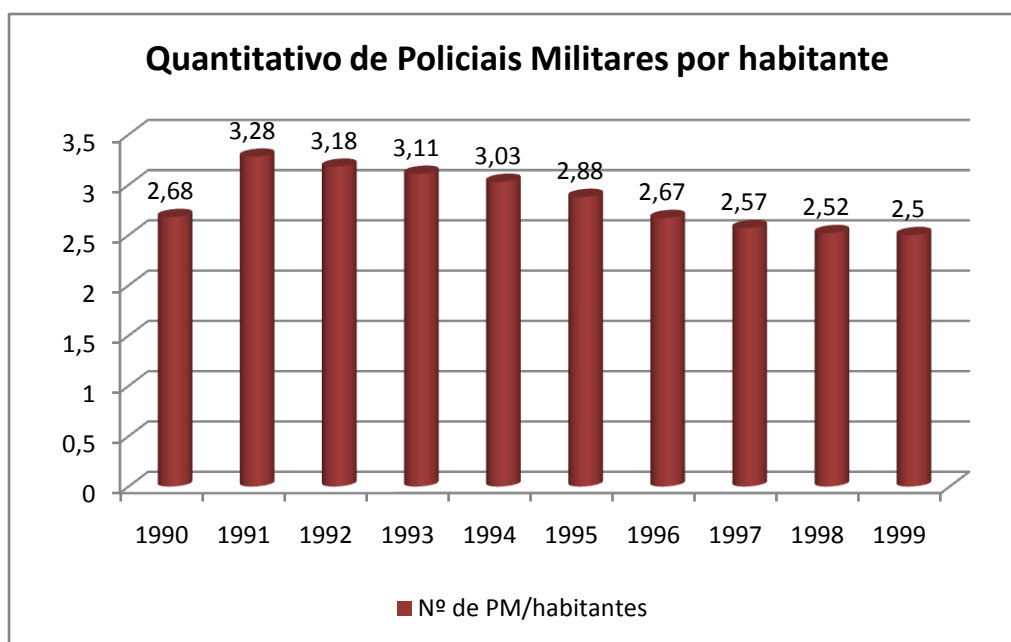
Em 1996, o Governo de Antônio Britto sancionou a Lei 10.872 que criava o Conselho Estadual de Entorpecentes do Rio Grande do Sul. O CONEN/RS é o órgão responsável pela formulação da política estadual de prevenção integral dos problemas relacionados ao uso de substâncias psicoativas. Em 1997, foi publicado o Decreto 37.963/1997, que regulamentava o conselho.

A criação do Conselho de Segurança Pública foi outra lei sancionada por Antônio Britto e diz respeito à participação da sociedade na área da segurança pública – Lei 10.707 de 15 de Janeiro de 1996. O Conselho Estadual da Justiça e da Segurança é um órgão superior do Sistema Estadual da Justiça e da Segurança, com a finalidade de assessoramento ao Chefe do Executivo e ao Secretário da Justiça e da Segurança, na formulação e na implementação da política desse setor (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Diante dessas ações, as polícias, junto às comunidades, passaram a desenvolver

estratégias de repressão e emprego operacional das Polícias, as quais tinham por prioridade “combater o crime organizado, o tráfico de drogas e o furto de veículos”. Com base nessa política, houve o implemento nas aquisições de veículos e um discurso de aumento dos efetivos (RIO GRANDE DO SUL, 1998a; 1998b; 1999; 2000b; 2001a; 2003).

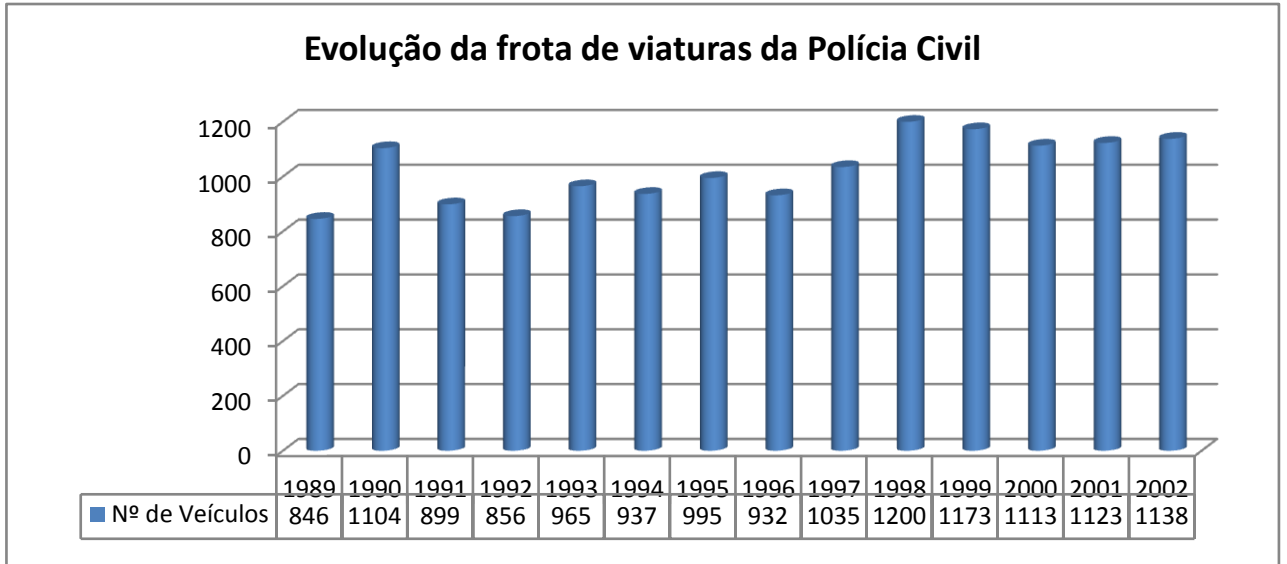
O gráfico a seguir demonstra a evolução do número de policiais militares por mil habitantes no período entre 1990/1999. A relação “número de policiais militares por mil habitantes”, após ter atingido o ponto mais elevado da série no exercício de 1991 (3,28), registrou, no exercício em análise, a parcela de 2,50 policiais para cada mil habitantes.



**Gráfico 2** – Evolução do quantitativo de policiais militares por mil habitantes, no período de 1990 a 1999, no Rio Grande do Sul.

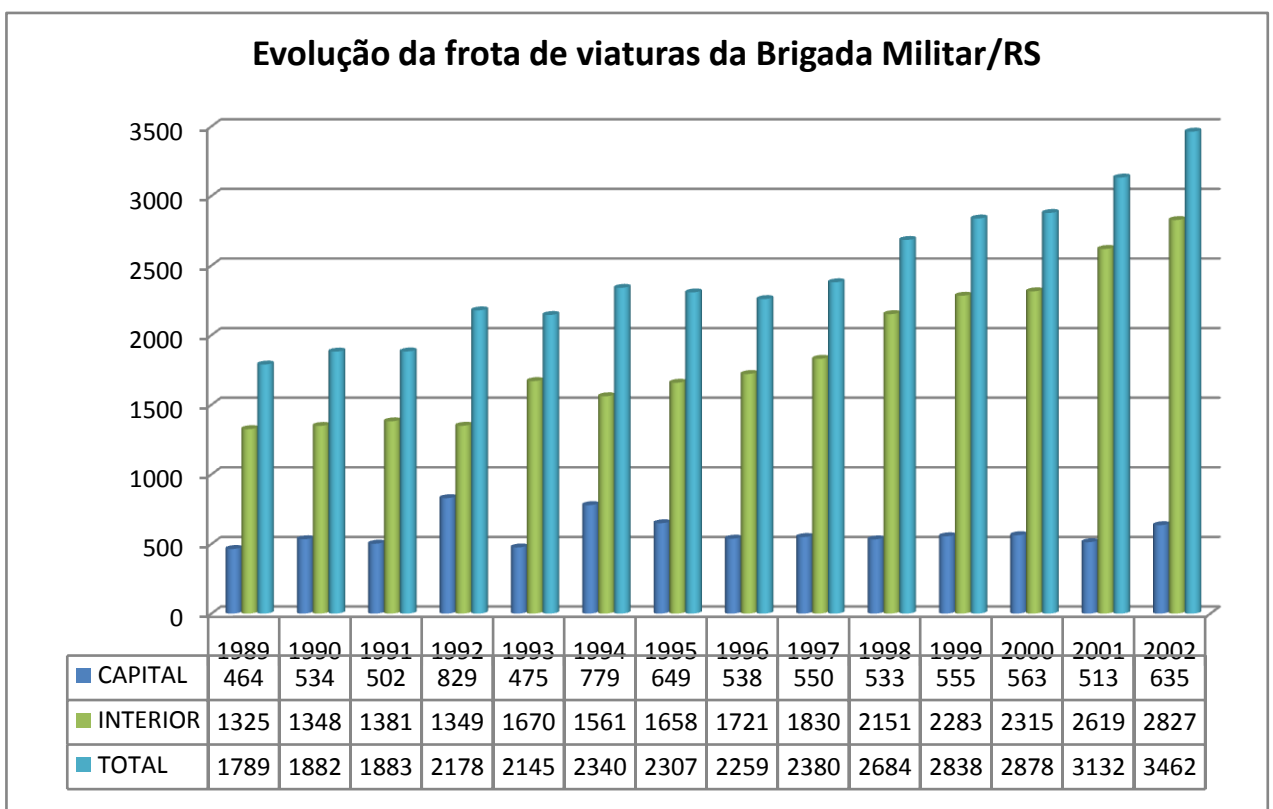
Fonte: Brigada Militar (assessoria) e Tribunal de Contas do Estado (equipe técnica).

O próximo gráfico mostra a evolução da frota de viaturas na Polícia Civil, no período compreendido entre 1989 e 2002. Nota-se uma evolução no ano de 1998, com 1200 veículos, e depois, em 2002, há uma pequena redução para 1138 veículos. Esses aspectos têm relação direta com o custeio e a manutenção da área da segurança pública.



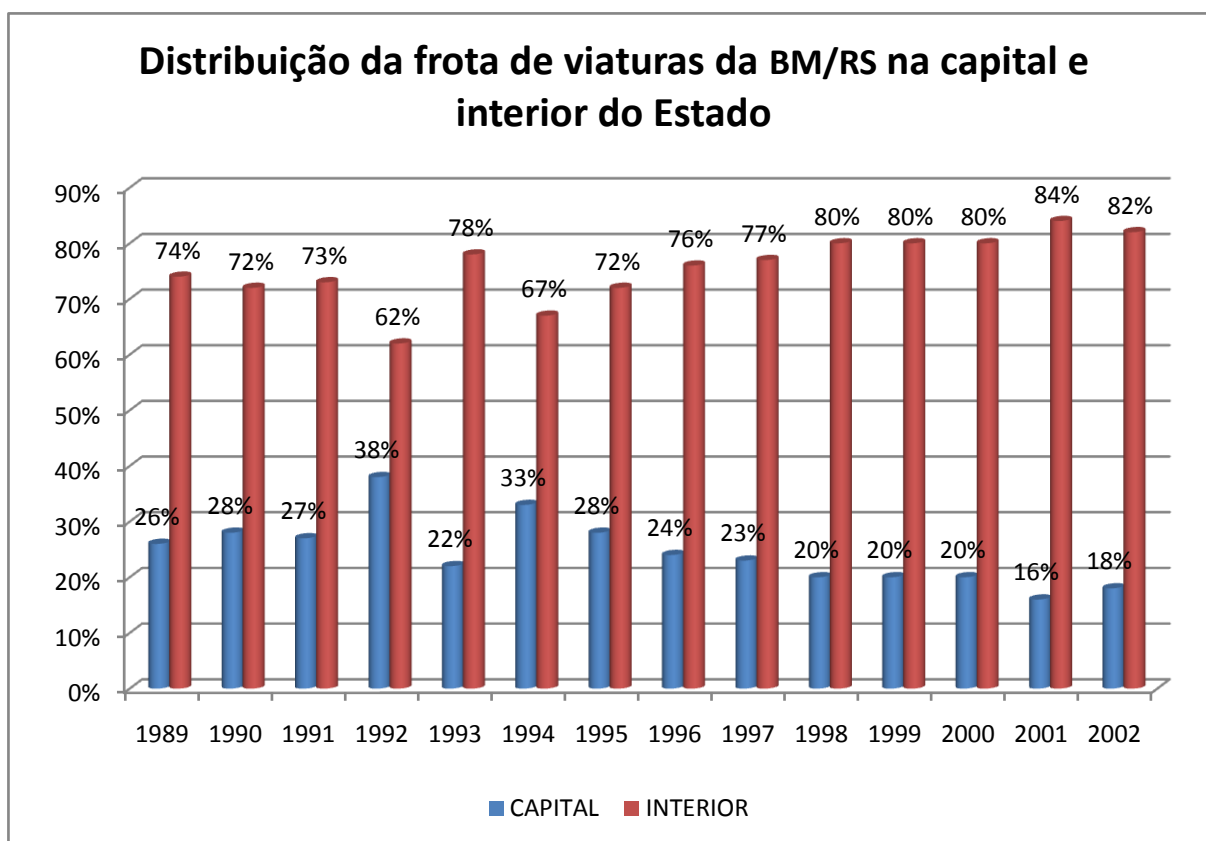
**Gráfico 3** – Evolução da frota de viaturas da Polícia Civil, no período de 1989 a 2002, no Rio Grande do Sul.

No gráfico abaixo vemos que a frota de viaturas da Brigada Militar está distribuída em maior número no interior do que na Capital do Estado. Também se observa uma evolução no período entre 1998 a 2002, já que em 1998 havia um total de 2.684 veículos e, em 2002, esse número era de 3462 veículos.



**Gráfico 4** – Evolução da frota de viaturas da Brigada Militar, distribuídas na capital e no interior do Estado, no período de 1989 a 2002, no Rio Grande do Sul.

O gráfico 5 apresenta a evolução e a distribuição das viaturas da Brigada Militar do Estado, mostrando os percentuais existentes entre a capital e o interior. Observa-se que há certa estabilidade na distribuição de viaturas no interior em relação à Capital. No período de 1996 a 2002, ocorre o crescimento da frota no interior e uma diminuição do número de veículos na Capital. Nos anos de 1998, 1999 e 2000 não houve alteração nos percentuais na capital e no interior.



**Gráfico 5** – Distribuição percentual da frota de viaturas da Brigada Militar na capital e interior do Estado, no período de 1989 a 2002, no Rio Grande do Sul.

As ações realizadas no sistema prisional foram também muito significativas. O Governo de Antônio Britto criou mais de duas mil vagas no sistema ao longo de quatro anos. A criação de vagas no sistema tinha por objetivo a desocupação do Presídio Central de Porto Alegre até a sua desativação completa, com a conclusão de outras cinco casas prisionais.

A grande preocupação com o sistema carcerário, na época do Governo Britto, além da real precariedade, talvez tenha sido um reflexo do motim ocorrido no ano anterior, em 1994, envolvendo nove detentos que fizeram 24 reféns. Naquela ocasião, houve uma fuga cinematográfica protagonizada pelo criminoso Dilonei Melara, que acabou com uma perseguição por parte da Polícia, em que um dos veículos utilizados pelos detentos, um táxi,

acabou invadindo o hall de um hotel cinco estrelas no centro da Capital. O incidente causou a morte de cinco pessoas, e um dos reféns, o Diretor do Presídio Central, ficou paraplégico.

O serviço pericial também sofreu reestruturação durante o período do Governo Britto. Em 1997, a Lei Complementar nº 10.998 promoveu alteração na denominação da Coordenadoria Geral de Perícias, bem como na sua organização. O setor responsável pelo serviço pericial passou a denominar-se Instituto Geral de Perícias – IGP (RIO GRANDE DO SUL, 1997a).

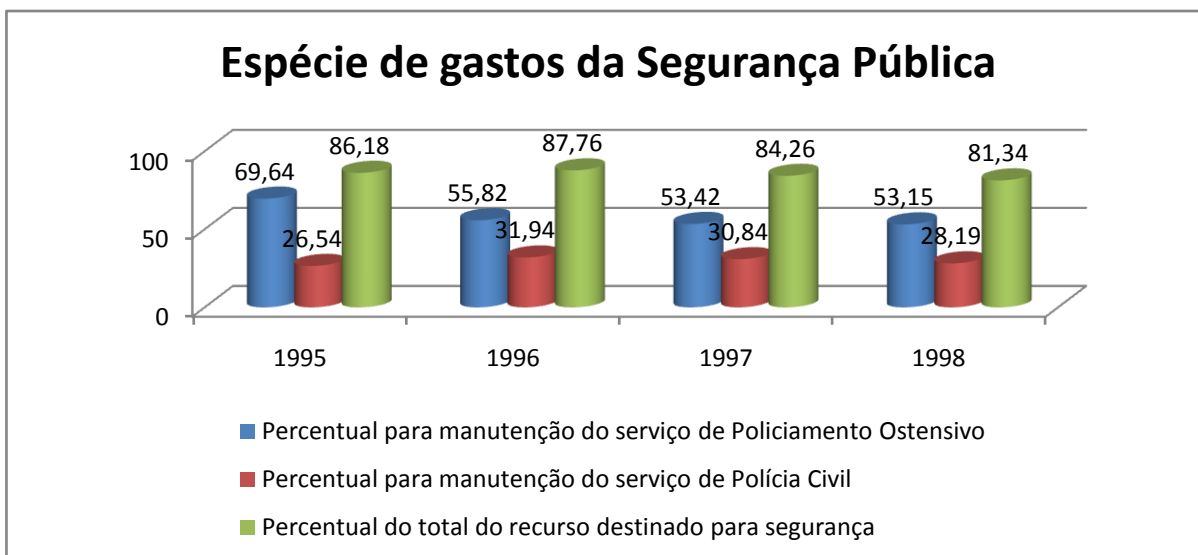
Os investimentos na área da Polícia Civil tiveram sua prioridade nos setores de informática, comunicação e telefonia. Na Polícia Civil, foram criados o Departamento Estadual de Investigações Criminais (DEIC) e o Departamento de Investigações do Narcotráfico (DENARC), além de delegacias em alguns municípios, como as principais formas de combate ao crime.

Na Brigada Militar, buscou-se qualificar seus quadros por meio de cursos de formação, de gerenciamento de crises, entre outros, e aquisição de viaturas e armas.

Ao observarmos o relatório das contas do Governo, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), em 1995 vamos constatar que foram alocados recursos 10,8% superiores ao ano de 1994. Nota-se ainda, que o percentual de participação, na despesa total do Estado, foi de 6,52%. Isso fez com que a área da segurança pública ficasse em sexto lugar em termos de investimentos, num universo de dezesseis programas.

Os principais gastos orçamentários realizados ficaram por conta das atividades de manutenção dos serviços de polícia ostensiva, com 55,04% da despesa; e com a manutenção dos Serviços de Policiamento do Interior do Estado, com 13,50% das despesas. No ano de 1995, a participação das despesas com o reaparelhamento operacional da Polícia Civil foi de 0,62% em relação total.

O gráfico 6 mostra que os gastos orçamentários realizados nesse período tratavam da manutenção dos serviços de polícia ostensiva e de polícia civil, chegando a 86,18% em 1995. No ano de 1996, os gastos em manutenção do serviço de polícia ostensiva e polícia civil foram de 87,76% do orçamento destinado a essa despesa. No ano subsequente, os gastos orçamentários realizados na manutenção dos serviços de polícia ostensiva e de polícia civil foram reduzidos, passando para 84,26%. Em 1998, os mesmos gastos ficaram no patamar de 81,34%.



**Gráfico 6** – Gastos orçamentários realizados para manutenção do policiamento e relação com o total de recurso destinado à Segurança Pública, no período de 1995 a 1998, no Rio Grande do Sul.

Conforme o Manual Técnico do Orçamento da União de 2011, as despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa são consideradas despesas de manutenção (BRASIL, 2010).

Ao observarmos os recursos disponibilizados para investimentos na área da Segurança Pública, por meio do orçamento, vamos constatar que ocorreram prioridades nas aquisições de veículos (viaturas) para o policiamento ostensivo e na implementação do Plano Diretor de Comunicações na Polícia Civil.

Na área da Polícia Civil, o investimento massivo foi no setor de informática e telefonia. A priorização de investimentos em comunicações contemplou uma grande soma de recursos (17 milhões) destinados à aquisição de rede lógica, de computadores e de outras ferramentas de informática, principalmente na Polícia Civil, a fim de possibilitar o ingresso do Estado no Projeto Integração Nacional de Informações Criminais (INFOSEG). Esse sistema de âmbito nacional foi custeado por recursos financeiros da União, por meio do Ministério da Justiça com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e dos Estados, para a interligação dos bancos de dados de todos os estados do Brasil e da Polícia Federal, com o objetivo específico de melhorar a segurança pública. Foi inicialmente implantado, em Janeiro de 1997, em São Paulo, no Rio Grande do Sul e na Polícia Federal. Esses investimentos também possibilitaram a implantação do Projeto de Informatização de Presídios (INFOPEN), para o gerenciamento do sistema penitenciário brasileiro, desenvolvido a partir

de convênio assinado entre o Estado e o Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário. Outro resultado do Plano Diretor de Comunicação foi o Sistema de Automação de Delegacias de Polícia. Esse sistema proporciona o registro e o acompanhamento das ocorrências e dos flagrantes através de microcomputador integrado aos bancos de dados da Polícia Civil. Com funcionamento em várias delegacias de polícia, o sistema permite o acesso mútuo aos bancos de dados da Polícia Civil (PC), da BM, da SUSEPE e do Instituto Geral de Perícias (IGP), sob o gerenciamento da Secretaria da Justiça e da Segurança. E, ainda, possibilita serem acessadas placas de veículos, informações sobre veículos furtados, sobre foragidos do sistema penitenciário e os mandados de prisão. Todo esse investimento, feito ao longo dos quatro anos do Governo de Antônio Britto, possibilitou a implantação, no final do ano de 1998, do Telecentro de Atendimento Integrado (TAI) onde os chamados emergenciais para a segurança pública convergeriam para um atendimento único. Por exemplo, caso ocorra um assalto o cidadão liga para o nº 190; ocorrendo um incêndio o cidadão informa os bombeiros por meio do nº 193; havendo sido encontrado um cadáver, o cidadão contata o nº 191 da polícia civil. Assim, apesar de manter os números históricos das instituições o sistema iria conduzir para atendimento em só local, o TAI. Mas isso só foi possível de se realizar, de modo muito embrionário nos últimos dois meses do Governo. No entanto, o Governo de Olívio Dutra, deu continuidade ao projeto e implementou o Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP), o qual funciona até os dias de hoje.

No Governo de Antonio Britto, ocorreu a mais significativa mudança estrutural na Brigada Militar. No ano de 1997, foi encaminhado para a Assembleia Legislativa um “pacote” contendo seis Projetos de Leis que resultaram numa profunda mudança alterando o Estatuto, a Carreira, o efetivo e outras matérias de repercussão direta na organização Corporativa e na vida dos servidores da Brigada Militar.

Na época, foi constituído um grupo de trabalho que estudou e apresentou propostas para o Governador. Esses estudos apresentaram caminhos diversos. Os temas tratados tinham como objetivo compor uma proposta global de nova estrutura para a Brigada Militar. As propostas eram de mudanças no estatuto dos servidores militares, que datava de 1978, e na Lei de Organização Básica da Brigada Militar, que estava em vigor desde 1981. Em razão disso, foi necessário alterar a carreira dos servidores militares.

Com as alterações ocorridas na carreira, foi alterada a Lei de fixação do efetivo, a qual datava de 1992. Por fim, foram propostas leis que trouxeram garantias aos servidores que viessem a sofrer eventos de invalidez permanente, total ou parcial, ou mortes ocorridas em serviço (Lei 10.996/97); também foi criada a Lei assegurando promoção aos servidores da



área da segurança pública (SUSEPE, IGP, e PC) que viessem a morrer ou ficar permanentemente inválidos, em virtude de ferimento sofrido em serviço (Lei 11.000/97).

Como as propostas de mudanças na legislação eram muito profundas, o governo, na época, entendeu por encaminhar junto propostas de leis que dessem aos servidores algumas vantagens. O objetivo principal das propostas de leis mais benéficas aos servidores era garantir o trâmite de todos os Projetos de Leis na Assembleia Legislativa com o menor desgaste possível para a base aliada do Governo, pois, embora tivesse ampla maioria na Assembleia, Antônio Britto era obrigado a fazer concessões em votações polêmicas. E mais, não havia consenso nas propostas de leis junto à equipe de elaboração dos projetos. Na questão estatutária e da Carreira, por exemplo, alguns integrantes da comissão entendiam que os policiais militares deveriam ter formação acadêmica de qualquer natureza. Outros buscavam fortalecer a formação nas áreas sociais, como sociologia, antropologia ou até mesmo a construção de um currículo próprio adequado à realidade policial, de modo a privilegiar as ciências sociais, mas com “formação” específica em Segurança Pública. Por outro lado, também havia os que defendiam a formação acadêmica em Ciências Jurídicas e Sociais. Integrava esse grupo a Associação dos Oficiais da Brigada Militar e o próprio Secretário da Justiça e Segurança, José Eichenberg. Sabe-se que os estudos acadêmicos no curso de Direito estão baseados em conceitos positivistas, e a Brigada Militar sempre teve uma formação “legalista”, como os seus integrantes consideram. Ainda hoje, a educação dos policiais militares está fortemente relacionada com as doutrinas de Augusto Comte.

Por fim, prevaleceu o entendimento de que os Oficiais tivessem formação em Ciências Jurídicas e Sociais e, desse modo, poderiam buscar sua igualdade funcional e salarial com Juízes, Promotores de Justiça, Delegados de Polícia, tanto em nível estadual ou federal e/ou com outros profissionais que estão nas carreiras jurídicas do Estado.

O conjunto de propostas foi apresentado ao Governador, que as encaminhou à Assembleia Legislativa e, após aprovação, sancionou as leis em 18 de agosto de 1997.

As principais alterações legislativas ocorreram no estatuto do servidor militar, pois, como vimos, o anterior, que regulava a situação, as obrigações, os deveres, os direitos e as prerrogativas, datava de janeiro de 1978, ou seja, tinha sido publicado há mais de vinte anos. E mais, antes da Constituição Federal Cidadã, de 1988.

A base da instituição militar é, como sabemos, a hierarquia e a disciplina, e as legislações propostas na época tratavam de temas que mudaram profundamente a estrutura hierárquica da Brigada Militar. Os círculos e a escala hierárquica foram divididos em nível superior e nível médio. Os integrantes da carreira de nível superior são os Oficiais. A

designação do grau hierárquico do Oficial é “posto”. As atividades funcionais no primeiro posto da carreira dos Oficiais passaram a ser as de Capitão. Os Oficiais, todos com formação acadêmica em Ciências Jurídicas e Sociais, podem encerrar suas funções no último posto, que é o de Coronel, (RIO GRANDE DO SUL, 1997b).

Os integrantes da carreira de nível médio têm a designação de seu grau hierárquico como “graduados” e são considerados “praças”. Tanto os Oficiais quanto as praças são nomeados por ato do Governador. Na nova lei estatutária houve a supressão de dois níveis hierárquicos das praças e um de Oficial. A escala hierárquica na Brigada Militar até então era semelhante à das Forças Armadas. Em 1997, com a aprovação do estatuto, a graduação de Cabo, o qual realizava tarefas semelhantes às do Soldado, e a graduação de Subtenente, o qual realizava tarefas de controle dos praças e era a última graduação, foram extintas. O posto de Segundo Tenente, que era o primeiro da carreira dos Oficiais de nível superior também foi extinto. Além disso, a promoção à graduação de Terceiro Sargento passou a ocorrer somente pelo critério de antiguidade. Essa promoção ocorre em decorrência do tempo de serviço ativo realizado pelo Soldado na Brigada Militar. Atualmente, após completar 20 anos de serviço ativo nas funções de soldado, o servidor militar está apto a ser promovido à Graduação de Terceiro Sargento.

O ingresso na Brigada Militar se dá por meio de concurso público. Na carreira de nível superior, é necessário Graduação Superior em Ciências Jurídicas e Sociais, e o ingresso na carreira de nível médio ocorre na função de Soldado, com a exigência de escolaridade nesse nível. Internamente, a ascensão na carreira se dá por meio da realização de concursos internos com a participação em cursos de formação e de qualificação para os Postos e Graduações subsequentes.

A nova legislação estatutária (Lei 10.992/97), no entanto, pouco inovou nos valores da Instituição. Somente retirou a obrigatoriedade do “culto ao civismo e às tradições históricas”. Manteve como manifestação essencial do valor policial militar a “dedicação ao serviço policial para preservação da segurança da comunidade e das prerrogativas da cidadania, o permanente zelo ao patrimônio público e às instituições democráticas, mesmo com o risco da própria vida”. Também permaneceram na atual legislação estatutária os demais valores, como fé na elevada missão da Brigada Militar; o espírito de corpo; amor à profissão e o aprimoramento técnico-profissional. A expressão “com o risco da própria vida”, mantida como valor para os servidores da Brigada Militar, demonstra o quanto é valioso e forte o aspecto militar na instituição.

O Capítulo dos Deveres Policiais Militares também foi mantido na íntegra. Os deveres

policiais militares emanam do conjunto de vínculos que ligam o policial-militar a sua corporação e ao serviço prestado à comunidade, e compreendem:

I – a dedicação ao serviço policial militar e a fidelidade à Pátria e à comunidade estadual, cuja honra, segurança, instituições e integridade devem ser defendidas mesmo com o sacrifício da própria vida;

II - o culto aos símbolos nacionais e estaduais;

III – a probidade e a lealdade em todas as circunstâncias;

IV – a disciplina e o respeito à hierarquia;

V – o rigoroso cumprimento das obrigações e das ordens;

VI – a obrigação de tratar o subordinado dignamente e com urbanidade.

No primeiro item do capítulo dos deveres policiais, também aparece a expressão “com o sacrifício da própria vida”. Ao constatarmos a força repetitiva dessa expressão nos valores e deveres dos policiais militares, observamos que as relações que os seus servidores devem estabelecer com a comunidade e com o trabalho são relações de subserviência, de submissão, de doação total ao ponto de sacrificar a própria vida em razão de seu trabalho. Esses valores e deveres estão muito arraigados aos valores militares e de “combate aos inimigos”.

A legislação estatutária estabelece, ainda, que a defesa da sociedade e da instituição ocorra, sempre que necessário, com o sacrifício da vida – que é o bem maior de qualquer pessoa – dos policiais. A materialidade desses preceitos está contida no estatuto dos servidores militares, nos artigos 30 e 31, que tratam do compromisso dos policiais militares. Quando ingressam na Brigada Militar, e após terem um nível de compreensão e entendimento dos valores e deveres da instituição, fazem um juramento no qual ratificam o fato de se dedicarem integralmente ao serviço policial militar, “mesmo com o sacrifício da própria vida”.

Outra lei que propiciou mudanças na estrutura da Brigada Militar é a Lei 10.991, de 18 de agosto de 1997, que alterou a Lei de Organização Básica da Brigada Militar. Estabelecendo competências, estruturação e regramento de funções, a principal mudança apresentada na referida legislação foi a criação da função de Subcomandante Geral, que passou a ser o substituto eventual do Comandante e é indicado pelo Secretário da Segurança, e não pelo Governador, embora ambos sejam nomeados pelo Governador (RIO GRANDE DO SUL, 1997c). Na lei anterior (Lei 7.556/81), a função de Subcomandante era exercida pelo Chefe do Estado Maior, e a escolha era feita pelo Comandante Geral da Brigada Militar.

Toda essa mudança institucional ocorreu no decorrer de um curto espaço de tempo. Embora estivesse no seu terceiro ano de governo, Antônio Britto apresentou as propostas de alterações estruturais na Brigada Militar a partir daquele ano, 1997.

A proposta de gestão baseada na estratégia de “qualidade total” fez com que a Brigada Militar, por meio de seus quadros administrativos e operacionais, realizasse o estudo referente a todo esse processo de mudança. Com a extinção de três níveis hierárquicos, a qualificação dos oficiais por meio da exigência de curso superior em Ciências Jurídicas e Sociais, o aumento do número de oficiais superiores e a ampliação dos direitos, em especial daqueles que viessem a sofrer acidentes de trabalho, houve o entendimento de que as alterações legislativas propostas iriam beneficiar a Corporação.

Aliado a todo esse processo de mudança, ocorreu também o estímulo, por meio de um programa de demissões voluntárias (PDV), para que servidores concursados do Estado pedissem demissão de suas funções. Na área da segurança pública, foram 1.654 servidores que saíram do Estado nesse programa.

Outro tema que não foi protagonizado diretamente pelo Governo de Antônio Britto mas que, por força de lei federal, teve consequências em seu governo foi o fato de que, a partir de 22 de janeiro de 1998, a fiscalização do trânsito de veículos, pedestres e animais passou a ser competência dos municípios. Porém, em razão das dificuldades encontradas pelos municípios para assumirem tal competência, o Estado, por meio da Secretaria da Justiça e da Segurança, com interveniência da Brigada Militar, assinou convênios com 404 municípios, para continuar realizando tais atividades. Os recursos oriundos desses convênios são depositados no Fundo Especial de Segurança Pública.

No ano de 1998, foram iniciadas obras para a construção do Centro Integrado de Atendimento à Juventude. Esse órgão surgiu com propósito de concentrar num mesmo espaço físico a Brigada Militar, a Polícia Civil, o Instituto Geral de Perícias, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e a antiga FEBEM, num processo de prestação de justiça instantânea que permitiria o julgamento de atos infracionais no mesmo dia em que ocorressem, com as providências de cuidados especiais, com local e forma adequados para o atendimento. Apesar dos esforços de todos envolvidos, o centro só foi concluído no Governo de Germano Rigotto (2003 – 2006).

Os gráficos a seguir retratam uma série histórica, dos anos 90, das despesas realizadas na área da Segurança Pública com valores constantes e percentuais na participação total da despesa. Ao observarmos o gráfico 7, vemos que o percentual utilizado pela segurança pública no ano de 1990 era de 8,09% e que foi caindo até chegar, em 1998, com o percentual de 5,25% do total de despesas realizadas no orçamento, tendo uma elevação significativa em 1999.



**Gráfico 7** – Despesa realizada no item Defesa Nacional e Segurança Pública, com valores em mil reais, no período de 1990 a 1999, no Rio Grande do Sul.

**Nota:** Cálculos da Equipe Técnica - TCE/RS. Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV.



**Gráfico 8** – Participação percentual da despesa realizada no item Defesa Nacional e Segurança Pública, em relação ao total da despesa, no período de 1990 a 1999, no Rio Grande do Sul.

**Nota:** Cálculos da Equipe Técnica - TCE/RS. Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV.

Assim, podemos constatar que a área da segurança pública, nesse período específico, sofreu cortes orçamentários reais. Esse fato certamente tem repercussão na prestação desse serviço público.

Ao observarmos as alterações estruturais realizadas por Antônio Britto e visualizarmos seus gastos em segurança pública, podemos constatar que entre 1995 e 1998 ocorreram profundas mudanças no modelo de Estado. A área da segurança pública, como participante de uma política pública da área social, não poderia ficar de fora de todo esse processo de

“modernização” do Estado. As mudanças estruturais na área da segurança pública realizadas naquele período permanecem até hoje com correções e adequações que não significaram alterações profundas nas estruturas.

A principal mudança estrutural ocorrida naquela época, que permanece ainda nos dias de hoje, trata do ingresso dos integrantes na carreira de nível superior com formação em Ciências Jurídicas e Sociais. Além disso, temos a permanência da Polícia Militar administrando algumas casas prisionais no Estado, apesar de todas as propostas de programas de governos apresentadas em eleições subsequentes dizerem que, se vencedores no processo eleitoral, iriam retirar do encargo da Polícia Militar a tarefa de administrar as cadeias no Estado.

Desse modo, o Governo de Antonio Britto buscou implementar uma política que fosse capaz de reduzir os índices de violência e criminalidade. Empregou ações investigativas policiais com a criação de um departamento de investigação específico na Polícia Civil e realizou investimentos importantes em informática, os quais possibilitaram agilidade nas informações e na criação de banco de dados.

A seguir, vamos analisar as ações do Governo de Olívio Dutra nessa área. É importante salientar que as tensões ocorridas durante o processo de campanha eleitoral marcaram as aparentes diferenças de propostas políticas para o Estado. O principal slogan de campanha da candidatura de Olívio Dutra era: “*Olívio é o caminho. Britto é o pedágio!*”. Isso, traduz o grau de acirramento revelado durante o processo eleitoral que resultou, inclusive, no fato inédito de o Governador Antonio Britto não haver comparecido à solenidade de transmissão do cargo ao Governador eleito Olívio Dutra.

## 6 GOVERNO DA FRENTE POPULAR – OLÍVIO DUTRA (1999/2002)

Com a vitória da Frente Popular, em janeiro de 1999, uma coligação político-partidária composta por quatro partidos – Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB) – inicia-se a implementação das políticas apresentadas na campanha eleitoral nas várias áreas.

O Programa do “Governo Democrático e Popular” de Olívio Dutra caracterizou suas políticas sociais pela primazia dos direitos humanos e sociais da cidadania:

A introdução de princípios democráticos de gestão que garantam ao usuário poder deliberativo no planejamento, na avaliação das ações, pautando a relação estado-sociedade em um novo patamar civilizatório, trabalhando as necessidades sociais através de ações coletivas e solidárias. (FRENTE POPULAR, 1998)

A principal premissa exposta no programa era de “governar com justiça e tratar desigualmente os desiguais, equiparando oportunidades e direitos, superando uma cultura baseada em valores discriminatórios, garantindo a todos o direito às políticas públicas”.

Em seu programa de governo, a Frente Popular tinha como princípio norteador da mudança a participação popular, perpassando toda a concepção de Estado e Sociedade. A estratégia de implantação para esse princípio era a ampliação democrática dos Conselhos Estaduais existentes, com ampla representação dos municípios, bem como pela criação de canais de participação e decisão direta como o Orçamento Participativo Estadual. Trata-se de um movimento que pretendia conferir níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido de criação de uma nova ordem democrática comprometida com a universalização dos direitos de cidadania.

Na página 34 do Programa de Governo de Olívio Dutra estava estabelecido que: “as políticas sociais passam à condição de ação prioritária e fundante de nosso projeto político...”. Assim, as diretrizes do programa de governo são imprescindíveis para a concretude das políticas sociais no sentido de transformar o Estado. O Programa estabelecia, ainda, que fundamentais eram “as políticas norteadas pela inclusão social, concretizadas em políticas afirmativas e incidentes sobre as desigualdades sociais, simbólicas ou concretas”. A ideia principal era de que

as políticas sociais compõem uma rede de áreas temáticas relativas às necessidades básicas da vida moderna. As características gerais aqui delineadas são válidas para

cada uma dessas áreas: saúde, educação, segurança e direitos humanos, habitação, saneamento.... (FRENTE POPULAR, 1998)

Na página 41 do Programa de Governo da Frente Popular, está estabelecido o compromisso do governo em “reorientar a política de segurança para proteção da maioria da população, articuladamente com as políticas sociais no campo da educação, da saúde, da habitação, do emprego, da geração e da distribuição de renda.” As ações e proposições concretas na área da segurança deviam estar inspiradas em uma política de garantias dos direitos humanos e comprometida com as lutas pela dignidade, justiça, solidariedade e pelo fim de todas as formas de opressão.

A forma de implantação dessas ações está especificada na página 42 do Programa de Governo, como segue:

- I. Reorganizar a ação policial com o objetivo de fazer predominar a atividade de prevenção e revolucionar sua capacidade de informação e investigação de tal forma que possam chegar aos criminosos sem constranger a sociedade e sem que ela seja jogada em um constante clima de guerra. Esta transformação deverá afastar a prepotência e a violência que trata o cidadão como subordinado às forças policiais. E afastar, também, os preconceitos contra pobres, negros, homossexuais, prostitutas e mulheres. Ao contrário, a polícia deve fazer valer as leis que inibam os preconceitos de raça, cor, religião, sexo e outros.
- II. Direcionar os efetivos das forças policiais para suas atividades fins e reforçar o policiamento nas zonas periféricas, priorizando ações preventivas, integradas com as comunidades, com respeito ao seu caráter multirracial e cultural.
- III. Promover a democratização e o controle social das forças de segurança pública, objetivando a transparência da ação policial, a correção e a punição de desvios e o direcionamento da ação policial para os interesses da maioria da população.
- IV. Enfatizar a formação e treinamento das forças policiais no respeito aos direitos humanos.
- V. Garantir as condições necessárias à autonomia, imparcialidade e efetividade do trabalho desenvolvido pelos órgãos internos de fiscalização e correção da área de Segurança Pública.
- VI. Implantar uma política de atendimento social da população nas unidades policiais, pois a maioria dos casos podem ser cuidados por técnicos, uma vez que não se referem a delitos consumados.
- VII. Promover a qualificação e integração dos serviços policiais civil, militar e da Coordenadoria Geral de Perícias, através do ensino, legislação, banco de dados único e cooperação policial.
- VIII. Promover uma política salarial justa, através do diálogo com os diversos segmentos policiais, e baseada na equidade.
- IX. Qualificar a Defensoria Pública para garantia do acesso à Justiça e os direitos dos cidadãos necessitados.
- X. Implantar uma política de humanização na relação com os presos. Com atendimento adequado de saúde, solução para superlotação e mudanças no sistema de revistas, nos cidadãos que ingressam nos estabelecimentos penais do Estado, através de equipamentos e sistemas de proteção policial adequados.
- XI. Adotar uma política de reintegração de ex-detento na sociedade com o objetivo de diminuir o índice de reincidência na criminalidade.
- XII. Implementar o Conselho Estadual de Direitos Humanos.
- XIII. Criar Ouvidoria Pública para denúncia e apuração de violação de direitos dos cidadãos pelos órgãos policiais e pelas instituições totais (manicômios, presídios, febre, asilos).



XIV. Criar programa de proteção às testemunhas e às vítimas da violência.

XV. Qualificar o sistema de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência (abuso sexual, maus tratos), especialmente no que se refere ao serviço prestado pelo Departamento Médico Legal, bem como na proteção das vítimas em relação aos agressores.

XVI. Implementar as propostas de políticas públicas, constantes no Plano Estadual de Direitos Humanos, aprovadas pela 1ª Conferência Estadual de Direitos Humanos.

XVII. Gestionar pela desmilitarização da Brigada Militar e pela autonomia dos Estados em administrar suas polícias. Para isso, o Governo Democrático e Popular exercerá sua influência ao nível da Federação para desvincular a BM do Exército.

A proposta de Programa de Governo da Frente Popular, na área da segurança pública, na Campanha eleitoral de 1998, passou a se constituir na opção vencedora em segundo turno, sob o comando do Governador Olívio Dutra, que tomou posse no dia 1º de janeiro de 1999.

Nesse período, foi nomeado para ser o Secretário de Justiça e da Segurança o Desembargador José Paulo Bisol, que esteve à frente da Secretaria durante todos os quatro anos de Governo da Frente Popular e implementou as políticas propostas no programa de governo eleito.

Como primeiras ações, desenvolveu-se o plano de governo de acordo com as linhas mestras do programa de governo. Os eixos principais do programa eram: I - desenvolvimento de verdade; II - qualidade de vida para todos e III - participação popular, autonomia e dignidade – gestão democrática do Estado (FRENTE POPULAR, 1998).

Com isso, no primeiro semestre de 1999, no Estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria da Justiça e da Segurança Pública, coordenada pelo Secretário Bisol, iniciou o processo de estabelecimento de um novo paradigma para esse setor e passou a desenvolver um longo processo de seminários e conferências em todo o Estado, com a participação de empresários, políticos, gestores, trabalhadores da segurança pública e privada, sindicatos, entre outros segmentos sociais. Além desses eventos, foram realizadas trinta e três audiências públicas para discutir segurança pública em várias cidades do Estado, reunindo cerca de 6 mil pessoas. Nessas audiências, foram recolhidas opiniões e propostas da comunidade e foi divulgado o projeto de Segurança Pública do Governo do Estado. Em 2001, houve uma nova roda de audiências para prestar contas e mostrar quais propostas sugeridas pela sociedade foram realizadas e quais estavam em andamento (GOVERNO DO ESTADO, 2000).

Na mesma lógica de governabilidade e de participação que transversalizava todas as ações do Governo à época, em 2000, a Secretaria de Justiça e Segurança realizou a 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública. O objetivo era ampliar os mecanismos de participação social no acompanhamento e nas deliberações políticas da área da segurança pública.

A Conferência Estadual apontou diretrizes para a construção de uma segurança comunitária e uma polícia cidadã, a partir do estabelecimento de critérios de controle social dos serviços de segurança pública. Uma das principais diretrizes apresentadas nessa Conferência foi a criação do Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (PROTEGE). Assim, em 2000, por meio do Decreto nº 40.027, o Governo do Estado instituiu o programa com o objetivo de assegurar a integridade física e psicológica e a segurança de testemunhas, bem como de seus familiares, que estivessem sendo coagidas ou expostas a grave ameaça, em razão de terem presenciado ou indiretamente tomado conhecimento de atos criminosos, detivessem informações necessárias à investigação e desejassem colaborar com as autoridades competentes ou com o processo judicial. Em quatro anos, o PROTEGE atendeu 70 famílias.

A Secretaria da Justiça e da Segurança reuniu o maior número de opiniões possíveis para implementar suas ações e políticas propostas no programa de governo. No mês de dezembro, tiveram lugar sete eventos regionais, com abrangência para todo o interior do Estado, que replicaram o debate do projeto de desenvolvimento social, no qual a segurança pública estava incluída (GOVERNO DO ESTADO, 2003).

Durante o Governo Democrático e Popular do Rio Grande do Sul, através da Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS), a ideia de corporações isoladas e autônomas foi substituída pela concepção de uma articulação dinâmica e sistemática das estruturas de segurança pública. Importantes passos foram tomados nessa direção, como a adoção do Currículo Básico Comum na formação dos agentes encarregados de fazer cumprir a Lei.

O Rio Grande do Sul foi pioneiro no Brasil na formação integrada dos agentes da segurança. Essa política foi elogiada pela ONU e pelo Ministério da Justiça. Além disso, as Academias de Polícia priorizaram o debate dos Direitos Humanos, inaugurando a disciplina regular no currículo policial.

O Governo de Olívio Dutra entendia que as atividades de policiamento ostensivo-preventivo realizadas pela Brigada Militar, deveriam estar unificadas com as atividades de polícia repressiva – judiciária, cuja competência constitucional estava a cargo da Polícia Civil.

Desenvolveu estratégias para a realização de tal política, em que se ressaltava que o princípio básico da unificação das polícias era o de acabar com a dualidade da função policial. Pretendeu-se construir a vocação para o exercício integral em cada unidade territorial. Portanto, não se tratava de uma simples unificação das duas polícias existentes, mas sim, da criação de um novo modelo, com novas características e novos princípios. Seria uma polícia voltada para o trato comunitário, contundente no combate ao delito, eficiente no levantamento

de provas e ágil nas atividades periciais, qualidades que conquistariam, dessa forma, a confiança da comunidade na prestação dos serviços.

Uma polícia como prestadora de serviço de qualidade resultou no reconhecimento pelo Ministério da Justiça como referência nacional na solução de sequestros. Os policiais civis e militares que compunham a equipe da Secretaria da Justiça e Segurança de negociadores de situações de assaltos com reféns ou sequestro eram referência nacional no gerenciamento de crises e conflitos. Essa equipe de policiais coordenou cursos de controle e resolução de conflitos e situações de crise em vários estados do Brasil. No ano de 2002, a equipe resolveu, com sucesso, sete casos de assaltos seguidos de sequestro, sem vítima entre os reféns e com a prisão dos tomadores de reféns: cinco em Porto Alegre, Capital; um em Novo Hamburgo e um em Guaíba, na região metropolitana. O caso mais conhecido, que durou mais de 27 horas, foi o do táxi-lotação da linha Santana, em Porto Alegre, no dia 4 de janeiro de 2002. Nesse caso, houve um trabalho conjunto da Brigada Militar com a Polícia Civil, a Empresa Pública de Transporte Coletivo (EPTC), o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e outros órgãos públicos (GOVERNO DO ESTADO, 2003).

Dentro dessa mesma estratégia de integração, ocorreu a integração das atividades policiais com o “comando integrado”. Historicamente, as polícias têm perdido seu potencial de prevenção dos delitos devido à falta de coordenação das atividades policiais. O distanciamento entre comandantes e comandados, a exacerbada hierarquização dessas relações, a competição corporativa entre as polícias civil e militar e o desvio de profissionais para atividade-meio contribuem para a cultura de independência que as polícias demonstram, rejeitando o comando do Estado, assim como o controle social. Para isso, foi criado o comando único, com as cúpulas da Brigada Militar, da Polícia Civil, do Instituto Geral de Perícias e da Superintendência dos Serviços Penitenciários, atuando junto com a Secretaria da Justiça e Segurança na mesma estrutura física, em um mesmo prédio. Essa metodologia se estendeu a outros municípios, onde as estruturas físicas das delegacias e quartéis se integravam. Desse modo, a população era melhor atendida e havia uma economicidade de recursos humanos e materiais. Em certos municípios, a delegacia e/ou o quartel da Brigada Militar estavam em prédios locados, e o Estado tinha um custo regular para manter essas estruturas, que poderiam dispensar esse gasto. Além disso, os recursos humanos também foram melhor dimensionados, e o atendimento foi dirigido para ações mais operacionais e menos administrativas. Mas essa dinâmica só foi bem compreendida em alguns municípios do interior do Estado. Muitos servidores se negaram a ajudar na consolidação dessa formatação, e ela deixou de prosperar. Assim que o novo Governo assumiu, em janeiro de 2003, essas

propostas foram sepultadas e retornou-se às locações de delegacias e quartéis de modo desvinculado.

Outra medida que visava à integração e à unificação das ações policiais foi a criação dos Centros Integrados de Segurança Pública, desenvolvida no Governo de Antônio Britto, a qual também não obteve muito sucesso.

Nos anos de 1996 e 1997, foi instituída pelo Governo Estadual uma comissão intersecretarial com integrantes da Brigada Militar, Polícia Civil, PROCERGS e da antiga “CRT” (Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações), a qual, ao término de seus trabalhos indicou, entre outras conclusões, a necessidade de implantação de um novo centro de atendimento para a comunidade da Capital dos gaúchos. Após uma licitação internacional e vários meses de trabalho, foi implantado pela Portaria NOR/SJS nº. 186, de 09 de dezembro de 1998, o Telecentro de Atendimento Integrado, “TAI”. Dando continuidade a esse processo, em 2001, com a edição da Portaria nº. 181, de 19 de novembro de 2001, da Secretaria da Justiça e da Segurança, foi criado o órgão de polícia ostensiva Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP-BM), subordinado ao Comando de Policiamento da Capital (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Com a implantação do CIOSP, em Porto Alegre, as chamadas de emergência de ocorrências policiais eram centralizadas para os números de telefone 190 (Brigada Militar), 193 (Bombeiros) e 194 (Polícia Civil), dando suporte ao atendimento emergencial, de polícia, bombeiros e perícias. Desde que entrou em funcionamento, em 18 de setembro de 2000, até o dia 31 de outubro de 2002, o CIOSP atendeu 5.840.282 ligações. Dessas, apenas 469.332 foram ocorrências policiais. A maioria foi trote, com 3.046.374 casos, significando 52,16%. No mesmo período, a média mensal foi de 229.661 ligações, 119.794 trotes e 18.456 ocorrências. E a média diária foi de 7.654 ligações, 3.993 trotes e 624 ocorrências (GOVERNO DO ESTADO, 2003).

Paralelamente a isso, foi realizada uma avaliação a fim de verificarem-se quais eram as ações e dificuldades que as polícias tinham na implantação do seu trabalho.

Na época, foram buscadas informações estatísticas da segurança visando à reorganização e ao método de captação dos dados. A maioria desses dados não representa a incidência real dos fenômenos noticiados e percebidos na sociedade, o que faz com careçam de confiabilidade.

Em 1999, no início do Governo de Olívio Dutra, foi constatada a ausência de um setor único que tratasse das estatísticas oficiais da segurança pública no Rio Grande do Sul. Cada instituição da Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS) – Brigada Militar (BM), Polícia Civil

(PC), Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), Instituto Geral de Perícias (IGP) e Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) – possuía seu próprio banco de dados, com critérios próprios e atendendo às suas necessidades, sem haver conexão entre eles.

A partir daí, para solucionar esse problema, a SJS adotou várias medidas para estruturar o Sistema de Informações e Estatística Criminal e Institucional da área da segurança pública do Estado. O objetivo dessas ações foi integrar as estatísticas produzidas pelos órgãos vinculados à SJS, estabelecendo critérios técnicos de codificação, digitação, análise e divulgação dos dados e criando mecanismos de verificação da consistência das informações.

Nesse mesmo ano, 1999, os técnicos da SJS perceberam um percentual muito elevado de erros (em torno de 17%) entre o histórico das ocorrências criminais e as suas respectivas classificações jurídicas. Os erros – presentes nos registros do Sistema de Informações Policiais (SIP) da Polícia Civil – decorriam de descuido na digitação e de falta de habilidade na tipificação das infrações penais.

Além disso, os órgãos vinculados à SJS enfrentavam as seguintes dificuldades:

a) As ocorrências policiais eram classificadas diferenciadamente na Polícia Civil e na Brigada Militar, e as regiões policiais de ambas as organizações não coincidiam, dificultando o planejamento e o levantamento das estatísticas.

b) Havia uma carência de estrutura física, de informatização, de pessoal habilitado, o que prejudicava sobremaneira a atualização dos bancos de dados dos órgãos operacionais, e os registros das ocorrências eram elaborados em máquinas de escrever ou em computadores sem rede de informação, o que inviabilizava a inclusão dos mesmos no SIP. Isso causou uma defasagem de cerca de 320 mil ocorrências fora do sistema.

c) As informações institucionais eram centradas mais na contagem de ocorrências e menos na estatística e no acompanhamento da produção e da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos da SJS. As estatísticas não eram ponderadas pela população, nem serviam para a elaboração de cartogramas históricos da criminalidade, inviabilizando, portanto, a medição e o mapeamento da criminalidade.

d) Os relatórios produzidos não atendiam aos princípios de velocidade e de flexibilidade para resposta imediata à demanda, em especial ao planejamento organizacional.

Somado a esses problemas, não havia integração dos sistemas de informações criminais dos órgãos da SJS com os do Ministério Público e do Poder Judiciário, o que não permitia o acompanhamento estatístico do fluxo processual.

Todas essas questões impediam a transparência e a fidedignidade das informações. A finalidade principal de um Sistema de informação é fornecer subsídios aos administradores

que lhes permitam tomar as melhores decisões, contando com uma estrutura física que deve abranger: equipamentos de informática, programas computacionais, bases de dados, procedimentos, pessoal, entre outros.

A estruturação do Sistema de Informações e Estatísticas Criminal e Institucional da SJS iniciou em 1999 – a partir de reuniões com os órgãos subordinados – e consolidou-se com o Decreto 40.758 de 11 de maio de 2001. O Decreto estabeleceu que a responsabilidade de centralizar as estatísticas produzidas pelos órgãos da segurança pública caberia ao Departamento de Relações Institucionais (DRI) da Secretaria. Com o decreto, o DRI iniciou a articulação das estatísticas e das informações, tornando-as instrumentos eficientes no planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas no âmbito da segurança pública no Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2001b).

Antes disso, desde o início o Governo Olívio Dutra, houve a implantação das seguintes ações nessa área de controle e gestão:

a) Criação de equipe de estudo, análise e avaliação dos dados produzidos pelos órgãos subordinados à SJS, constituída por policiais e técnicos de áreas interdisciplinares, com ênfase em sociologia, criminologia e informática.

b) Cadastramento no Sistema de Informação Policial (SIP) de cerca de 320 mil ocorrências existentes nos órgãos da Polícia Civil, ainda não armazenadas, e correção das divergências constatadas.

c) Revisão de 365 mil ocorrências criminais relativas a crimes contra a vida, roubos e furtos, registradas entre os anos 1997 e 2001. Destas, 62.185 – que representam 17% – foram recomendadas (adequação do código do fato ao histórico) no SIP.

d) Elaboração de indicadores de criminalidade, que permitem acompanhar o movimento dos fenômenos criminais no RS, utilizando dados consistentes e metodologia científica. E, em conformidade com a Lei n.º 11.075/98, criação de indicadores de desempenho dos órgãos da SJS, que possibilitam avaliar o padrão de qualidade dos serviços prestados pelos órgãos subordinados (RIO GRANDE DO SUL, 1998c).

e) Instalação de 620 microcomputadores e redes lógica e elétrica nos distritos policiais do Litoral, de Porto Alegre, da Região Metropolitana e do interior do Estado, permitindo a inclusão das ocorrências diretamente no SIP e a integração dos dados cadastrados pelos diversos órgãos.

f) Compatibilização dos espaços geográficos de atuação dos órgãos operacionais, fazendo coincidir as áreas de responsabilidade da Polícia Civil e da Brigada Militar, e criação de um boletim único que será usado pelas duas corporações.

g) Revisão e integração das bases de dados da SJS, atualizando-se a tecnologia empregada e uniformizando-se tabelas e códigos.

h) Constituição de comissão composta por representantes da SJS e convidados e indicados pelo Ministério Público, Poder Judiciário e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), com o objetivo de padronizar e articular as informações produzidas pelas várias instâncias do Sistema de Justiça Criminal, a começar pela uniformização dos códigos de fato.

i) Instituição do teste de consistência das informações, mediante a verificação mensal de 200 ocorrências criminais cadastradas no SIP, que serão recomendadas, se necessário.

j) Digitalização Datiloscópica. Foram investidos R\$ 1,68 milhão no processo de digitalização do arquivo datiloscópico de todos os gaúchos. Pioneira no país, a iniciativa vai facilitar a pesquisa de identificação criminal e tornar os dados disponíveis para todas as delegacias de polícia do Estado. Até 31 de Outubro de 2002, foram digitalizadas 6.442.630 fichas datiloscópicas.

Ao mesmo tempo em que a SJS adotou medidas para estruturar as estatísticas, foram criados meios para a sua divulgação. Desde setembro de 2001, a população pode ter acesso a essas informações pela internet, através da página eletrônica da SJS. Basta entrar no endereço [www.sjs.rs.gov.br](http://www.sjs.rs.gov.br) e clicar no botão DATASEG - Dados Estatísticos da Segurança Pública. As informações do DATASEG têm como base o SIP e estão disponíveis em números totais do Estado, por município e por tipo, mapas e taxas e análises.

Semestralmente, a SJS publica no Diário Oficial do Estado as estatísticas criminais e institucionais, em conformidade com a Lei 11.343/99. Os dados são divididos por corporação da segurança pública e por região do Estado.

A política de segurança de prevenção e proteção era desenvolvida transversalmente, de modo a atender às demandas de vários segmentos, em especial as mulheres, pois a rede de segurança deveria estar equipada de forma a atender a esse público no combate à violência e na garantia de seus direitos. Com base nessa premissa, ocorreu a implantação de 17 postos de polícia para atendimento à mulher (PPM) e duas delegacias de Polícia para a Mulher; uma em Pelotas, e outra em Santa Maria. Esses órgãos têm o objetivo de proporcionar um atendimento especializado, com profissionais preparados e sensibilizados para uma adequada prestação de serviços à mulher. A ideia é inibir ataques e agressões contra a mulher e evitar constrangimentos que possam ocorrer nas delegacias comuns. Além disso, a educação policial também contemplou matérias na formação e qualificação dos policiais civis e militares.

Nos quadros abaixo demonstramos a distribuição, por municípios, dos Postos para Atendimento à Mulher e das Delegacias de Polícia para a Mulher (Quadros 1 e 2).

ANO	1999	2000	2001	2002
MUNICÍPIOS	Viamão	Guaíba Rio Grande Gravataí Santa Rosa	Novo Hamburgo Sapucaia do Sul Carazinho Palmeira das Missões Passo Fundo Lajeado Torres Vacaria Santana do Livramento Santiago	Santo Ângelo São Luiz Gonzaga Camaquã

**Quadro 1** – Postos de Polícia para atendimento à Mulher, segundo município e ano de instalação, no Rio Grande do Sul, 2002.

Fonte: SJS/PC

ANO	MUNICÍPIO
1999	Pelotas
2001	Santa Maria

**Quadro 2** – Delegacias de Polícia para atendimento à Mulher, segundo município e ano de instalação, no Rio Grande do Sul, 2002.

Fonte: SJS/PC

Também foi criado o Centro de Referência ao Atendimento à Criança e ao Adolescente (CRAI). O centro de referência funciona junto ao Hospital materno-infantil Presidente Vargas, em Porto Alegre e foi uma parceria da SJS com a Secretaria Estadual de Saúde, o Município de Porto Alegre, o Poder Judiciário do Estado e a Ordem dos Advogados do Brasil/RS. Esse programa visa a atender as crianças vítimas de violências em um hospital da rede pública, com a presença de peritos da saúde e assistência social, juízes, promotores, advogados e agentes policiais, de modo a evitar a exposição das crianças e seus familiares. Anteriormente, essas pessoas necessitavam dirigir-se a vários setores da administração pública para relatar os fatos criminosos ocorridos. Isso criava um constrangimento muito grande, que prejudicava as investigações e apurações dos fatos, e fazia com que os criminosos saíssem impunes de seus delitos. O centro conta com uma equipe interdisciplinar de profissionais, atendendo de pronto os casos encaminhados, tratando-os como uma visão mais de saúde do que do ponto de



vista policial propriamente dito. Embora o objetivo dessa medida era favorecer o esclarecimento e a investigação dos casos.

Outra ação do governo que teve pouca repercussão prática, mas com profundo significado simbólico, e que atendia ao proposto no programa de governo, foi a extinção da Assistência Militar do Gabinete do Vice-Governador, tendo o pessoal voltado às funções de segurança pública na Brigada Militar. Ações dessa natureza ocorreram durante todo o período do Governo da Frente Popular. A intenção era demonstrar para a sociedade uma mudança de comportamento do poder executivo frente à população e às forças políticas que sempre estiveram no poder. Essa estratégia também pode ser observada com a adoção de medidas para a retirada dos agentes da Brigada Militar que estavam trabalhando nos presídios do Estado.

No que tange à política salarial houve a integralização dos 222% de adicional de risco de vida aos servidores dos Quadros da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), do Instituto Geral de Perícias (IGP), da Polícia Civil (PC), e da Brigada Militar (BM), representando um acréscimo de 22,95% a 26,79% sobre o total da remuneração, e de 55% a 71,56% sobre o salário básico; regulamentação do pagamento de horas extras; reestruturação do plano de carreira do IGP e da BM, e reajuste de 20% no vale-refeição, que estava sem reajuste desde 1994. O Projeto que reestruturava o Plano de Carreira da Polícia Civil foi rejeitado, sem discussão, pela Assembleia Legislativa.

O pagamento de horas-extras teve como fundamento a valorização dos servidores, uma conquista da categoria que até aquele período não havia sido regulamentada, mas havia sido colocada na Constituição Estadual de 1989.

Em julho de 2001 o Governo de Olívio Dutra, com o apoio da Assembleia Legislativa, aprovou o Projeto de Lei que regulamentaria o pagamento das horas-extras aos policiais no Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2001a). A Lei nº 11.650/2001 representa, ainda hoje, a materialização de um direito dos trabalhadores da segurança pública do Estado. Convém salientar que o Rio Grande do Sul é um dos únicos estados da federação que realiza esse tipo de pagamento aos seus servidores policiais.

A conquista desse direito foi fruto de uma grande discussão que envolveu cada setor das polícias, Civil e Militar, com a participação das representações de classe dos segmentos integrantes da área da segurança pública, e mostrou uma nova forma de interlocução com os trabalhadores. Além disso, buscava mostrar que a polícia deve ser tratada como uma instituição civil e não militar.

A criação de um limitador de 40 horas de trabalho semanais, com direito a um dia de

folga por semana, preferencialmente aos domingos, comprova o caráter de civilidade que o Governo de Olívio Dutra tinha em suas ações junto à força policial, em especial, a militar. O entendimento da consecução das garantias e dos direitos adquiridos em 1989, na Constituição Estadual, sinalizavam para esse caminho, pois o parlamento gaúcho, naquele momento histórico de formatação constitucional, tinha o objetivo de se diferenciar dos demais estados brasileiros, mostrando que a polícia não deve ser militar e nem um instrumento dos governantes para manutenção e garantias de suas ações.

Após esse conjunto de ações iniciais e de posse do conjunto de informações, a Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS), órgão que tem, também, o papel de instigar o debate e convidar os outros poderes e as comunidades para que exerçam o controle social, dentro do princípio constitucional de que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, editou o plano de segurança pública para o Estado, o qual expressa a política, a filosofia e a prática cotidiana, e ainda, a gestão dos serviços de segurança pública, recursos humanos e materiais.

O plano estadual de segurança pública apresentado pelo Governo Olívio (ANEXO A) concentrava-se em quatro eixos:

- I. Valorização e qualificação dos recursos humanos.
- II. Integração das atividades policiais e reequipamentos das polícias e serviços policiais.
- III. Humanização do sistema prisional.
- IV. Controle social dos serviços de segurança. (RIO GRANDE DO SUL, 2000c)

Com o intuito de atender ao primeiro eixo, a SJS realizou cursos integrados com a participação de policiais militares, policiais civis, agentes penitenciários e integrantes do Instituto Geral de Perícias. Esses cursos foram inovadores porque, além da integração dos segmentos da segurança, também tiveram a participação de professores universitários, pois havia uma preocupação com uma abordagem ampla e atualizada, tanto dos conceitos de direitos humanos, como novas tecnologias, em especial, de investigação, de informática e de comunicações.

A grande inovação foi o fato de ter-se, numa mesma sala de aula, alunos de todos os segmentos da segurança pública que, depois de formados, iriam trabalhar em conjunto, pois a realização das atividades profissionais, por mais distantes que possam parecer, sempre irá possibilitar o encontro dos profissionais envolvidos. A riqueza dessa integração se dá com a participação da universidade, com muita ênfase na formação porque, embora já tivesse havido outras experiências no passado, a liberdade que se deu, em razão da integração foi fortalecida

pela nova mentalidade desenvolvida pelo seguimento acadêmico. Além disso, algumas disciplinas foram ministradas por representantes de movimentos sociais, como o MST, GLBTT e dos sindicatos, possibilitando uma mudança de paradigma na formação dos profissionais da segurança pública. Essas mudanças não foram aceitas pela maioria dos profissionais, uma vez que se propunham a um novo significado das ações policiais à luz dos direitos e garantias fundamentais e dos tratados internacionais de que o Brasil é signatário (SILVA & TASCHETTO, 2008). Assim, várias foram as discussões durante a realização das aulas, o que permitiu um crescimento pessoal e institucional muito grande, pois as “corporações” puderam se ouvir e apontarem suas dificuldades e limitações.

A experiência de fazer todos os segmentos trabalharem junto e debaterem os seus problemas fez com que as soluções fossem alcançadas com maior rapidez e eficácia. Esses aspectos geraram uma maior compreensão dos problemas e aceitação, por parte de todos os envolvidos, das dificuldades na realização das respostas para a sociedade na área da segurança.

No período entre 1999 a 2002, foram capacitados cerca de 28,5 mil servidores da segurança pública. A ideia de construção de um novo modelo de polícia para a nossa sociedade foi formatada junto com a Universidade, como se comprova pelas palavras da Reitora Wrana Panizzi, no discurso de abertura do Seminário Nacional *O papel das Universidades Brasileiras na Construção dos Novos Modelos de Polícias*, realizado em Porto Alegre, em agosto de 2001:

Nós entendemos que a universidade, enquanto instituição produtora de conhecimentos e formadora de recursos humanos, tem obrigação de, com o conhecimento que produz e com os recursos humanos que forma, fazer com que estes, em conjunto com a sociedade, sejam capazes de gerar muita riqueza para o conjunto social. Riqueza, esta sim material, mas que, sobretudo através do conhecimento, através de uma relação profunda da academia com a sociedade, possamos em conjunto também construir a riqueza moral, a riqueza ética, tão necessária nos dias de hoje para o conjunto da sociedade (PANIZZI, 2001, p.17).

Todos os servidores da segurança pública passaram, pelo menos uma vez, em cursos de capacitação e ou formação durante o período de quatro anos. A realização de cursos integrados possibilitou verificar que, antes, a formação e o ensino funcionavam de forma compartimentada, e apresentava dificuldades para a execução das atividades judiciárias, periciais, de policiamento ostensivo e do sistema prisional. A criação de disciplinas básicas comuns possibilitou a uniformidade de princípios, conceitos e normas técnicas entre os diferentes órgãos, permitindo a operacionalidade da segurança pública enquanto sistema

integrado.

A integração da formação possibilitou a construção de um currículo básico comum desenvolvido pela UFRGS, o qual privilegiava uma formação humanística, holística, jurídica com ênfase aos princípios estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tal formação buscava priorizar aspectos referentes ao que realmente a polícia enfrenta no seu dia a dia, em detrimento ao que supostamente é mais importante, como ações de combate a guerrilhas e ordem unida, só para citar dois exemplos.

Para o Governo de Olívio Dutra, a atividade de polícia era um serviço civil, não militar, e assim realizou ações de garantia dos direitos dos policiais com forte vinculação aos direitos e garantias dos cidadãos não militares. O objetivo era mostrar para a sociedade e para as polícias que os policiais deveriam ter o mesmo tratamento dos demais trabalhadores. Antes disso, os trabalhadores eram obrigados a cumprir jornadas duplas de trabalho nos setores policiais. Portanto, apostar na cidadania do servidor policial era um meio necessário à execução das tarefas da polícia, civil e militar.

No entender de Aguiar (2002, p. 37),

a segurança pública não é uma atividade de guerra que tem como adversário o cidadão, mas um conjunto de ações que procura alcançar a paz nas sociedades, tendo como destinatário o cidadão, e como escopo a radical diminuição da violência. (...) devemos considerar a desmilitarização do policiamento preventivo ao mesmo tempo em que sejam diminuídas as patentes das polícias militares, que são cópias do Exército

Esse parecia ser o entendimento reinante no Governo de Olívio Dutra sobre a condição social da polícia, em particular a polícia militar.

Outro instrumento desenvolvido pelo Governo de Olívio Dutra que visava a ações de valorização dos servidores e à implantação da promoção da humanização e qualificação do serviço policial com vistas a melhorar a sua eficiência, com prioridade para a prevenção do crime e da violência – valorizando o papel comunitário da atividade policial, a ética profissional e o respeito à lei – foi a criação do Programa de Atenção Integral à Saúde Mental dos Trabalhadores Ativos da Secretaria da Justiça e da Segurança.

O desenvolvimento de uma política de saúde dos servidores foi necessário, em razão do diagnóstico realizado. Os problemas de saúde dos servidores da segurança pública no Estado eram de doenças como depressão, alcoolismo, dependência de drogas ilícitas e os traumas causados pelo trabalho, fossem físicos ou psicológicos.

Aguiar (2002) aponta que, para termos uma Segurança Pública democrática e efetiva,

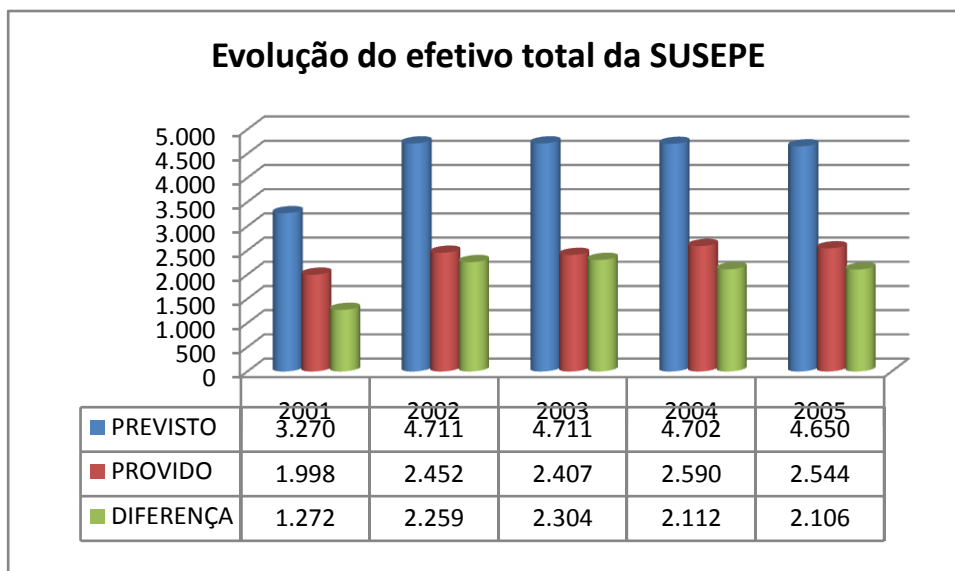
não podemos deixar de contar com um programa de saúde mental que atenda a problemas como o alto número de suicídios dos quadros operacionais das corporações e a incidência de alcoolismo e drogadição, especialmente naqueles policiais que têm um trabalho nas atividades-fim.

Assim, com base nessas razões, foi editado o Decreto 41.519, em abril de 2002, criando o programa, que atendeu, no ano de 2002, a 32.785 servidores da ativa dos segmentos da área da segurança – Brigada Militar, Polícia Civil, Instituto Geral de Perícias (IGP) e Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE). Nesse mesmo período, foi constatado um percentual de 23,24% de licenças médicas, relacionadas a quadros de depressão grave, e 13,57% de transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de álcool envolvendo o universo dos trabalhadores ativos desses segmentos, que totaliza aproximadamente vinte e sete mil funcionários (RIO GRANDE DO SUL, 2002a). O Governo do Estado investiu R\$ 3 milhões na implantação do Sistema Especial de Saúde para atendimento e tratamento dos servidores da segurança pública, nas áreas de psicologia e doenças do trabalho, considerado pioneiro no Brasil. Foram instalados Centros de Saúde Mental nas cidades de Porto Alegre, Caxias do Sul, Passo Fundo, Santa Maria, Pelotas, Santo Ângelo e Santana do Livramento. O serviço também acompanha os policiais durante ocorrências de alto conflito.

Essas ações foram seguidas de outras intervenções programáticas, as quais devemos levar em consideração. Apesar de todo o esforço que os governantes possam fazer para desenvolver qualidade na área da segurança pública, isso não pode ser realizado sem o ingresso de pessoal e sem haver uma previsão sistemática para a inclusão de servidores nesse setor.

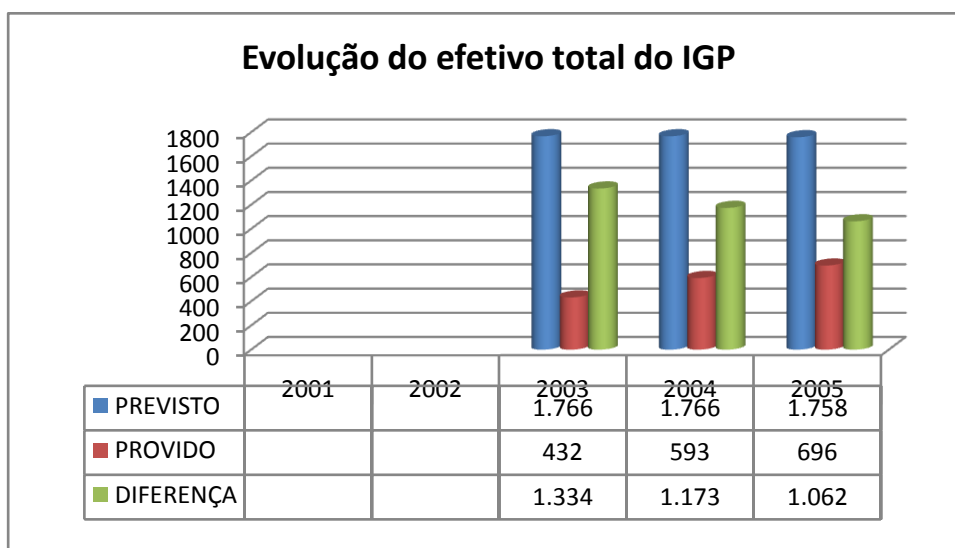
Ao observarmos os gráficos que mostram a evolução do efetivo total dos órgãos de segurança no período entre 1995 e 2000, podemos constatar que são muitas as diferenças e precariedades no que diz respeito ao quadro de pessoal.

A evolução do efetivo total da SUSEPE demonstra que, no período de 2001 a 2005, não houve o preenchimento total dos cargos previstos. A diferença entre providos e previstos tem uma pequena variação percentual que assegura um número superior aos cargos preenchidos em relação aos vagos (Gráfico 9).



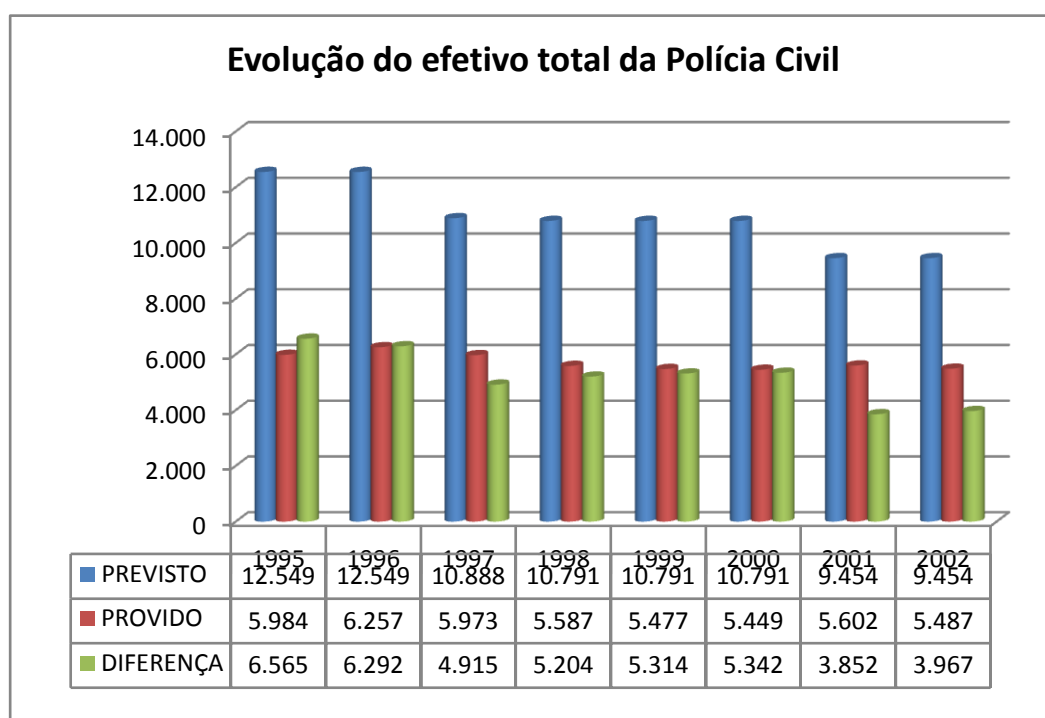
**Gráfico 9** – Evolução do efetivo da Superintendência dos Serviços Penitenciários, no período de 2001 a 2005, no Rio Grande do Sul.

As informações do gráfico a seguir mostram a situação do quadro efetivo de pessoal do Instituto Geral de Perícias no período de 2003 a 2005. Antes desse período, o pessoal do IGP pertencia aos quadros funcionais da Polícia Civil. O efetivo previsto praticamente não sofreu alterações nesses três anos. A diferença entre os cargos providos e os vagos tem uma variação percentual significativa, que assegura um número bem inferior de cargos preenchidos.



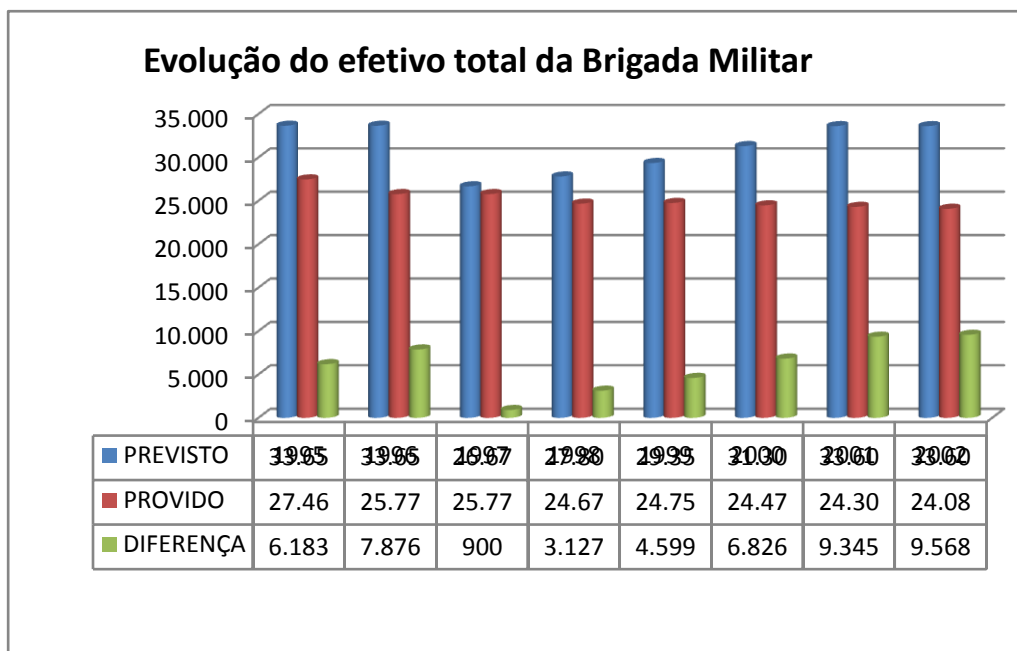
**Gráfico 10** – Evolução do efetivo do Instituto Geral de Perícias, no período de 2003 a 2005, no Rio Grande do Sul.

Ao observarmos o gráfico da evolução do efetivo da Polícia Civil no período 1995 a 2002, nota-se que houve uma redução no efetivo previsto. Esse fato pode ter ocorrido em razão de que IGP deixou de integrar os quadros funcionais da Polícia. As informações do gráfico revelam uma estabilidade nos percentuais de preenchimento em relação aos previstos. Não há, em nenhum momento, diferenças significativas. Prevalece a existência de um número maior de cargos preenchidos em relação aos vagos, exceto no ano de 1995 e 1996 (Gráfico 11).



**Gráfico 11** - Evolução do efetivo da Polícia Civil, no período de 1995 a 2002, no Rio Grande do Sul.

No próximo gráfico, referente à evolução do efetivo da Brigada Militar no período 1995 a 2002, observa-se uma ligeira queda no efetivo previsto durante o período de 1997, 1998 e 1999, talvez em razão do Programa de Demissões Voluntárias (PDV) aplicado pelo Governo da época. O reflexo disso é que, nesse período, também é quando ocorre a menor diferença entre os cargos preenchidos e vagos. No ano de 2002, nota-se a maior diferença entre cargos preenchidos e vagos, com uma variação percentual maior para os cargos vagos. Em nenhum dos períodos apresentados, os cargos providos ultrapassam ou se igualam aos cargos previstos.

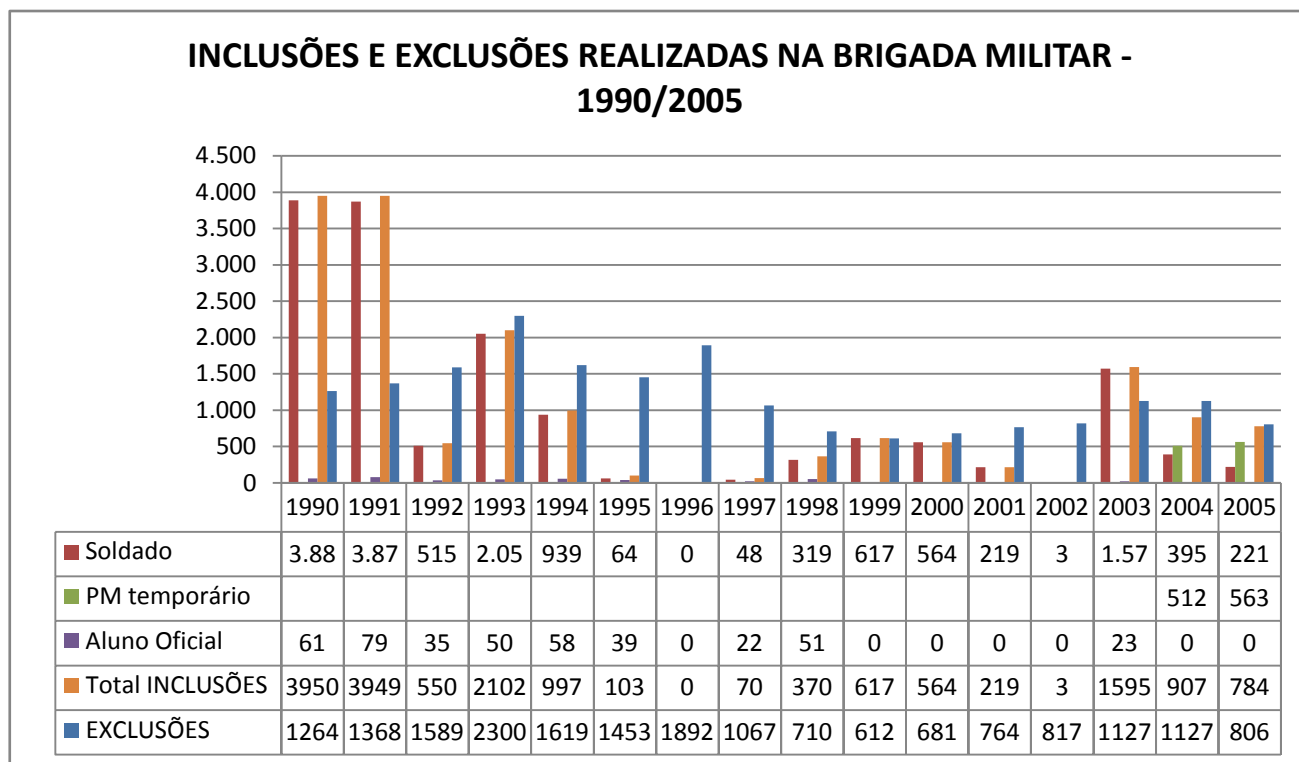


**Gráfico 12** - Evolução do efetivo da Brigada Militar, no período de 1995 a 2002, no Rio Grande do Sul.

O gráfico a seguir mostra um mapa das inclusões e exclusões na Brigada Militar no período entre 1990 a 2005. No período dos dezesseis anos observados, somente nos anos de 1990, 1991, 1995 e 2003 ocorreu um número de inclusões maior que o de exclusões. Nos anos de 1992, 1999 e 2000, há certa equivalência entre o ingresso e a saída dos efetivos da Brigada Militar. Em 1996 e 2002, não ocorreram inclusões, e as exclusões somadas nesse período foram de 2.709 servidores.

Em relação aos Oficiais, observa-se um fenômeno interessante. No período de 1999 a 2003, não ocorreu ingresso para o nível superior da carreira. As mudanças estruturais realizadas em 1997, no Governo de Antônio Britto, parecem ter tido impacto direto nas inclusões desse segmento na carreira da Brigada Militar. O gráfico também nos mostra que, nos anos de 2004 e 2005, foram feitas inclusões de Policiais Militares Temporários em número maior, inclusive, do que os policiais de carreira (Gráfico 13).



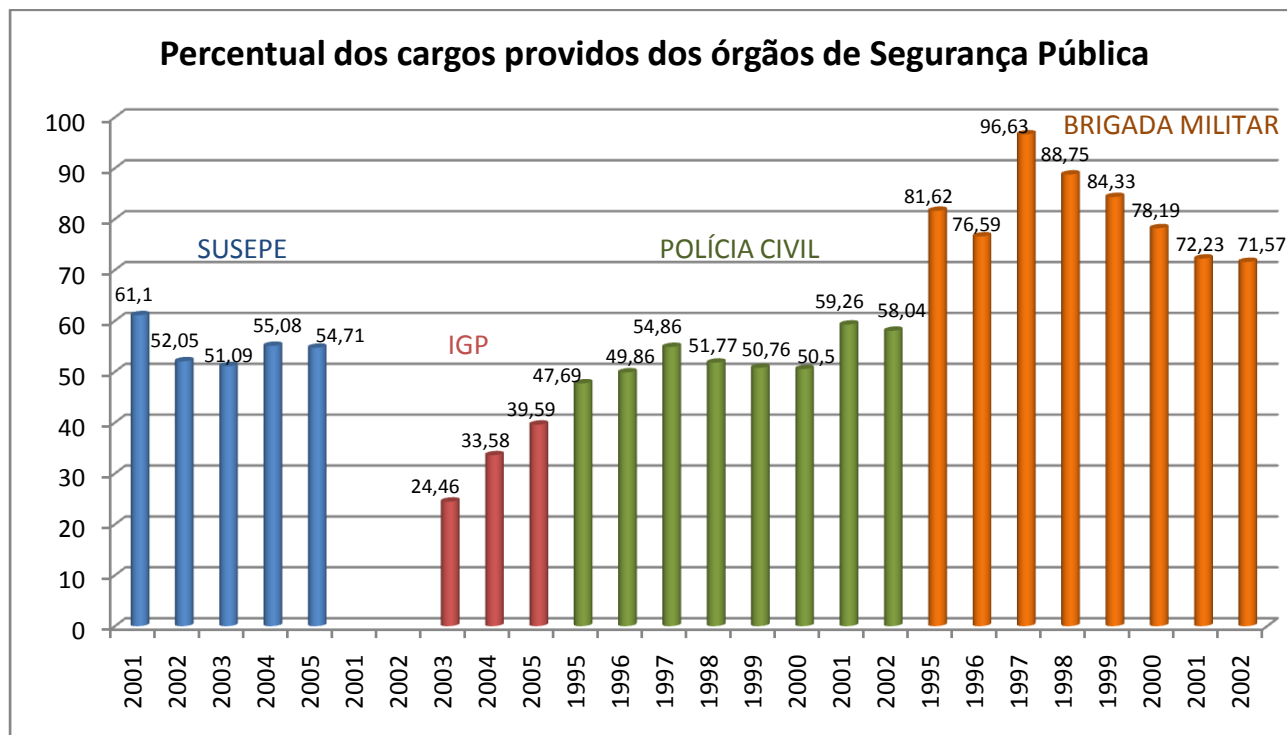


**Gráfico 13** – Inclusões e exclusões de efetivo na Brigada Militar, no período de 1990 a 2005, no Rio Grande do Sul.

**Nota:** Os dados referem-se às datas de publicações em Diário Oficial do Estado. Atualizado até 12 set 2005.

Na observação do gráfico a seguir sobre a evolução dos efetivos da área da segurança pública envolvendo SUSEPE, IGP, Brigada Militar e Polícia Civil, no período de 1995 a 2002, vamos constatar que o órgão vinculado à Secretaria de Segurança Pública que mais diminuiu seu efetivo foi a Brigada Militar (Gráfico 14).

A observação das colunas referentes ao pessoal da SUSEPE mostra certa estabilidade nos percentuais providos. O efetivo da Polícia Civil demonstra um crescimento não muito significativo, aproximadamente de 10% num período de oito anos. Quanto ao IGP, houve um significativo crescimento, mas devemos considerar que, antes de 2003, os servidores desse órgão pertenciam à Polícia Civil.



**Gráfico 14** – Evolução do efetivo da área da segurança pública, segundo o percentual dos cargos providos nos diversos órgãos, no período de 1995 a 2002, no Rio Grande do Sul.

No que diz respeito à proposta de humanização do sistema prisional, foram apresentadas ações que buscavam dar dignidade às instalações prisionais para os detentos e condições adequadas de trabalho para os servidores penitenciários, tendo como premissa básica o respeito aos direitos humanos. Uma das ações mais polêmicas, que gerou tensão entre os funcionários da SUSEPE e os gestores, foi a publicação da Portaria Nº 005/2000, que previa, entre outras mudanças, a extinção da revista íntima realizada nos parentes e amigos dos apenados. A revista íntima constrangia os apenados, familiares e amigos dos presos tanto quanto os profissionais que realizavam tal atividade. Na ocasião, a revista passou a ser feita por equipamentos detectores de metais na maioria dos presídios do interior. Nos presídios com maior número de detentos e fluxo elevado de visitantes, não foi possível a realização de tal medida na época. A referida Portaria foi revogada pela Portaria 145/SSP-RS de 28 de novembro de 2007.

Outra ação realizada naquele período foi a busca da ressocialização e humanização dos internos do Sistema Penal (RIO GRANDE DO SUL, 2002a). Por meio do trabalho prisional foi possível atingir um crescimento significativo no período. Em 1999, havia 4.655 apenados desenvolvendo atividades laborais internas; em 2000, foram 5.239; em 2001, 6.316, e, em 2002, esse número chegou a 7.077, apenados trabalhando.

No ano de 2000, foi criado o programa “Vale a Pena”, com o objetivo de estimular a iniciativa privada e os órgãos públicos a contratarem mão de obra prisional. Outra ação de que se tem registro diz respeito à produção de pães nos estabelecimentos penais, reduzindo os custos de produção desse alimento em torno de 75%. Além disso, promoveu qualificação profissional, utilizando mão de obra prisional (GOVERNO DO ESTADO, 2003). Em atividades educacionais foram realizados cursos de qualificação em marcenaria, mecânica de automóveis, serralheria e técnicas agrícolas; além de maquiagem e estética facial, manicure, pedicure e cabeleireiro no Albergue Feminino.

A partir de 1999, a Superintendência do Sistema Prisional desenvolveu um programa estadual de segurança alimentar e nutricional sustentável. Essa estratégia de gestão melhorou a qualidade da alimentação; simplificou o sistema de compras, permitindo o controle da comunidade, e fomentou o desenvolvimento da economia regional. O próprio administrador do estabelecimento prisional era quem realizava as aquisições, e uma comissão de segurança alimentar, constituída por órgãos públicos, pastoral carcerária, conselhos comunitários e sindicatos definiam, em reunião com representantes da SUSEPE e da comunidade, a seleção dos fornecedores – produtores e empresas da região. Assim, o programa atendeu a 53 dos 101 estabelecimentos penais do Estado. Desse modo, ocorreu uma melhoria na qualidade da alimentação, conforme se constata no quadro a seguir. Nos anos anteriores, a compra de alimentos era realizada de forma centralizada, o que gerava alto custo e falta de qualidade.

<b>ANO</b>	<b>Nº da Apenados</b>	<b>Valor em Reais</b>
1998	12.865	7.834.232,00
1999	13.633	6.412.783,00
2000	13.472	7.236.065,00
2001	14.830	9.900.805,00
2002 até 31/10	16.776	8.739.621,00

**Quadro 3** - Gastos com Alimentação no Sistema Prisional, no período de 1998 a 2002, no Rio Grande do Sul.

Também foram desenvolvidas ações com os conselhos comunitários e ONGs com o objetivo de propor soluções para os problemas do sistema penitenciário (RIO GRANDE DO SUL, 2002a). A retomada da administração de estabelecimentos prisionais foi outra ação do Governo de Olívio Dutra. A Penitenciária Estadual de Chaqueadas (PEC), a Penitenciária de Alta Segurança de Charqueadas (PASC), a Penitenciária Estadual do Jacuí (PEJ) e o Presídio Central de Porto Alegre eram, todos, administrados pela Brigada Militar. A partir de 1999, o Governo implementou ações, permitindo que os servidores da SUSEPE reassumissem suas

funções legais. Em novembro de 2002, a PEC retornou à administração dessa Superintendência, após passar por obras e reforma, permitindo, com isso, que 59 policiais militares voltassem às suas atribuições de origem. Em 2001, foi a PASC, com um efetivo de 113 policiais militares. A retomada do Presídio Central (208 policiais militares) e da PEJ (196 policiais militares) totalizou um efetivo de 459 policiais militares que foram liberados para ações de policiamento, conforme previa o programa de governo apresentado durante a campanha eleitoral de 1998.

Para implementação do controle social sobre os serviços de segurança, várias ações foram realizadas. As principais foram a ativação do Conselho Estadual de Segurança Pública e o incentivo aos municípios para que constituíssem conselhos municipais de segurança pública, conforme previsão do Artigo 126 da Constituição Estadual de 1989. Além disso, aliado à política nacional, em agosto de 1999, foi criada a Ouvidoria de Justiça e Segurança vinculada ao gabinete do Governador.

A Ouvidoria da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul foi criada por meio do Decreto N° 39.668 de 17 de agosto de 1999, no Gabinete do Governador. O objetivo era receber denúncias, reclamações ou sugestões da sociedade sobre a prestação dos serviços, na área de segurança pública, e canalizar reclamações da sociedade contra agentes públicos da área da segurança, por atos ilícitos, de natureza penal ou administrativa, promovendo a apuração das denúncias junto aos órgãos corretores, através de procedimentos administrativos e policiais (GOULART FILHO, 2002). A Ouvidoria busca tornar transparente tanto as relações internas das instituições policiais quanto as relações dos serviços de segurança com a sociedade. O órgão abrange os servidores das instituições subordinadas à Secretaria da Justiça e da Segurança: Polícia Civil, Brigada Militar, Polícia Civil, Superintendência dos Serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias e Departamento Estadual de Trânsito. A Ouvidoria da Justiça e da Segurança procura manter o sigilo dos denunciadores que se identificam, mas também recebe denúncias anônimas, desde que sejam fundamentadas e tenham elementos que possibilitem a investigação do fato.

Ao dar publicidade aos relatórios periódicos, são destacados a natureza, o percentual e o resultado das denúncias apresentadas. Até o dia 31 de outubro de 2002, a Ouvidoria recebeu 2.131 denúncias. Dessas, 1.733 eram procedimentos em andamento, e 398 foram arquivadas. A Ouvidoria realizou 6.108 encaminhamentos aos órgãos corretores, comandos, chefias e ao Ministério Público. Entretanto, retornaram 3.033 respostas, referindo-se a justificativas de servidores denunciados ou de seus superiores, envio de documentos, informes sobre procedimentos adotados e suas conclusões. Além disso, foi comunicada a abertura de 344

sindicâncias, instaurados 177 inquéritos policiais militares (IPMs), 196 inquéritos policiais civis e 274 procedimentos administrativos. Foram denunciados, em juízo, 134 servidores das polícias civil e militar, e 51 foram punidos administrativamente, tendo havido 3 exclusões e 4 demissões. Nas 2.131 denúncias, foram acusados 3.082 servidores dos órgãos de segurança pública. Desses, 1.783 eram da Brigada Militar, 1.116 da Polícia Civil, 36 do DETRAN, 106 da SUSEPE, 31 do IGP e 10 da SJS.

Grosso modo, pode-se dizer que a corrupção e a violência são as principais características negativas das instituições policiais. As causas desse fenômeno são complexas e profundas, relacionando-se não só com a estrutura das polícias, mas também com a cultura social (GOULART FILHO, 2002).

Outra ação estratégica para o desenvolvimento do controle social sobre as ações da segurança pública foi o Conselho Estadual da Justiça e da Segurança. Criado por meio da Lei 10.707/96, só foi implantado em maio de 2001, tendo com principais objetivos analisar as questões da segurança pública, realizar estudos técnicos e, principalmente, estimular a participação da comunidade na formulação das políticas do setor e promover a integração dos órgãos vinculados. O órgão é presidido pelo Secretário da Justiça e da Segurança, e fazem parte dele representantes do Governo do Estado, do Poder Legislativo, do Ministério Público, da OAB, do Conselho dos COREDES, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) e da Sociedade Civil.

Nessa mesma linha de atividades, foram criados os Conselhos Municipais de Justiça e Segurança. O objetivo era a realização de uma política de segurança pública com caráter democrático e transparente nas suas relações com a comunidade. Essa política de estímulo está preconizada na Constituição Estadual, no Artigo 126.

No período compreendido entre 2000 e 2002, setenta e dois municípios implantaram ou iniciaram a criação dos seus conselhos. Eles foram propostos nas Conferências Regionais e Estadual de Justiça e Segurança, em 2000. Alvorada, Canoas, Caxias do Sul, Esteio, Gravataí, Ijuí, Itaqui, Ivoti, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Torres e Vacaria são exemplos de cidades que já contam com os conselhos. Além disso, nas cidades maiores, houve incentivo à criação de Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, ampliando a participação da sociedade na discussão da problemática da segurança e provocando o debate sobre os serviços de segurança pública prestado aos cidadãos.

Essa política também tinha o objetivo de desconstituir os Conselhos Pró-segurança Pública, (CONSEPROS). Ao longo dos anos foram criados, em diversos municípios do Estado, os CONSEPROS; porém, tinham um funcionamento inadequado para a proposta de

controle social que se estava buscando na época. Esses conselhos atuavam, e ainda atuam com o intuito de auxiliar a realização dos serviços públicos de segurança. Os CONSEPROS buscaram recursos financeiros e materiais para a realização da prestação de um serviço que deve ser universal e gratuito. A aplicação dos recursos e o desenvolvimento das ações eram decididos pelo Conselho. O aporte financeiro era dado por arrecadações realizadas em delegacias, quartéis e em locais diversos, como forma de colaboração com a segurança pública.

Essa sistemática sofreu fortes restrições por parte do gestor da época. Em contrapartida, os agentes da segurança eram favoráveis à continuação de tal procedimento pelas mais variadas razões, entre elas, pelo fato de que tinham condições de realizar pequenos procedimentos administrativos e de gestão sem ter que se submeterem aos processos rotineiros e “burocráticos” da administração pública.

No período compreendido entre 1999 e 2001, foram investidos R\$ 58,9 milhões em segurança pública. Em 2002, até o início do mês de novembro, foram empenhados quase R\$ 18,5 milhões em investimentos na área da Segurança Pública. Foram adquiridos novos equipamentos, como veículos, (917); 7.893 coletes à prova de balas e 2.344 armas de fogo. Equipamentos para o Corpo de Bombeiros e equipamentos de informática praticamente triplicaram na polícia civil, de 571 em 1998 para 1.464 em 2001 (GOVERNO DO ESTADO, 2003).

As ações do Governo Olívio Dutra buscaram enfrentar questões centrais na área da segurança. O eixo de sua política foi a formatação de uma segurança pública como serviço e não como poder. A polícia deveria ser vista como um serviço de preservação da ordem e do controle da violência, porém mais democratizada e humanizada. A política de gestão visava a fazer com que as polícias fossem mediadoras de conflito e protetoras dos direitos. Um exemplo de ação determinante que mostrou essa intenção foi a publicação do Decreto de criação do novo Regulamento Disciplinar da Brigada Militar, o qual passou a chamar-se de Regulamento Disciplinar do Servidor Militar Estadual. Era um regulamento mais atual, adequado à realidade social presente, que buscou humanizar, qualificar e democratizar as relações internas na corporação. O regulamento disciplinar anterior era atrasado, datava de 1980, não dispunha de regramentos adequados à Constituição Federal e Estadual vigente e não diferenciava as punições em graus leve, médio e grave. As punições mais graves, nesse novo regulamento, dizem respeito às infrações cometidas por PM contra a sociedade e ou se referem ao envolvimento policial em delitos funcionais, e não referentes à hierarquia e à disciplina propriamente ditas, como anteriormente ocorria. O Regulamento do Servidor

Militar visa a demonstrar, para os policiais militares e para a sociedade, que era preciso dar maior atenção para as ações que trazem prejuízos à sociedade do que ao policial. O regulamento anterior tinha um cunho mais voltado para as transgressões que colocassem em risco as tradições e vocações militares.

A ação mais significativa do Governo de Olívio Dutra foi a implementação da realização do termo circunstanciado pela Brigada Militar. Apesar da publicação de uma Lei nacional, a Lei 9.099 em 1995, nenhum estado da federação desenvolveu ações semelhantes nesse tema. Como veremos no próximo capítulo, no Rio Grande do Sul, a partir de 2001, a Polícia Militar do Estado passou a confeccionar o termo circunstanciado. Essa medida foi questionada, inclusive na Justiça, por associações de classe que desejavam evitar sua execução. Essas mudanças, entre outras, foram aspectos importantes do Governo de Olívio Dutra.

## **7 UMA EXPERIÊNCIA: A REALIZAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA BRIGADA MILITAR E SUA REPERCUSSÃO SOCIAL**

A Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências, visando à celeridade, à simplicidade, à informalidade, à oralidade e à economia processual. O artigo 69 e o parágrafo único do referido dispositivo legal determinam que a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e encaminhará o cidadão, imediatamente, ao Juizado e, caso este assumo o compromisso de comparecer em juízo, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança (BRASIL, 1995).

A promulgação das Portarias nº 039, de 07 de março de 1997 e nº 172, de 16 de novembro de 2000, publicadas pela Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança, regulam os procedimentos a serem adotados para lavratura do termo circunstanciado (RIO GRANDE DO SUL, 2001b). Naquela ocasião, a ideia era atender aos objetivos propostos na legislação, em especial aos de celeridade, informalidade e economia processual, utilizando melhor a Brigada Militar junto à comunidade e fazendo com que as ocorrências que compreendessem os dispositivos da Lei 9.099/95 tivessem os devidos registros. Os crimes de pequeno potencial ofensivo, como lesão corporal leve, brigas de vizinho, rixas e outros, na maioria das vezes, não faziam parte dos registros policiais, uma vez que os envolvidos tinham que chamar a Brigada Militar para atender a ocorrência e depois se dirigir à delegacia responsável pela região, o que aumentava a demanda de trabalho dos policiais nas delegacias.

A implementação desse serviço teve por finalidade propiciar um atendimento rápido, eficiente, eficaz e cômodo por parte da polícia estadual ao cidadão gaúcho. E visou, ainda, a propiciar economia de recursos humanos, materiais e, principalmente, uma prestação mais eficaz e célere desse serviço público.

A promulgação da Lei 9.099 deu-se em 1995. No entanto, a aplicação do termo circunstanciado pela Brigada Militar somente começou a ser feito em 2000. Esse fato gerou muita polêmica entre a polícia civil e militar e em setores do governo mais ou menos resistentes às pressões corporativas.

O fulcro da polêmica estava no fato de que a nova mudança não definia quem é “autoridade policial” competente para lavrar o termo circunstanciado, haja vista que, nos



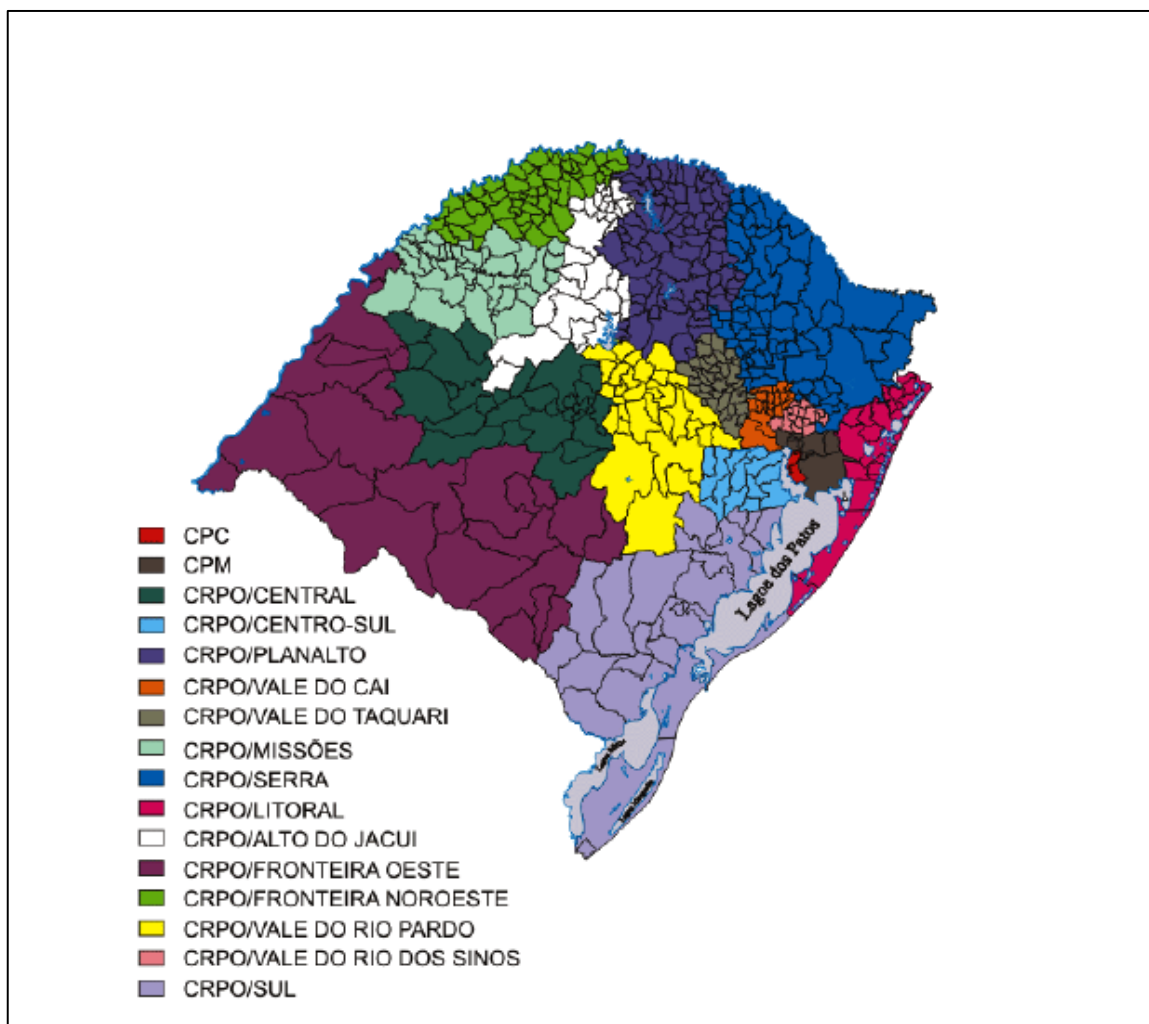
casos de delitos de menor potencial ofensivo, esse termo substitui o inquérito policial, e a Lei determina, no artigo 69, que a autoridade policial que primeiro tomar conhecimento da ocorrência seja responsável pela sua lavratura.

A discussão em torno do tema levou a ações judiciais por parte da Polícia Civil em vários estados, questionando a real necessidade e o benefício da prestação desse procedimento por parte da Polícia Militar, e mais: questionando ainda se os policiais militares são efetivamente autoridades policiais.

Em 2007, foi realizado estudo resgatando a trajetória histórica do processo de implantação do termo circunstanciado, realizado pela Brigada Militar, no período de 1999 a 2002, quando a Segurança Pública foi alvo de profundas mudanças e francos debates na sociedade gaúcha. Isso possibilitou retratar várias divergências entre segmentos sociais, particularmente o governo do estado, o judiciário, as polícias e a mídia (FERNANDES, 2007).

No Estado do Rio Grande do Sul, a Brigada Militar está lavrando o termo circunstanciado com base na Portaria 172/2000 (ANEXO B), da Secretaria da Justiça e da Segurança, publicada em 16 de novembro de 2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000a).

A Brigada Militar estrutura-se em Comando Geral, Estado Maior, Corregedoria Geral, Ajudância Geral, Departamentos, Comandos Especializados e Comandos Regionais. Os Comandos Regionais estão distribuídos em quinze regiões do Estado e na Capital, totalizando dezesseis Comandos (figura 1). Estes possuem Unidades Operacionais estruturadas em Batalhões, Regimentos, Companhias, Pelotões e Grupos de Policiamento distribuídos em todos os municípios do Estado.



**Figura 1** – Distribuição dos Comandos Regionais da Brigada Militar no Rio Grande do Sul, 2006.

Fonte: [http://www.brigadamilitar.rs.gov.br/estrutura/cmds\\_regionais.asp](http://www.brigadamilitar.rs.gov.br/estrutura/cmds_regionais.asp)

Legenda: CPC - Comando de Policiamento da Capital; CPM - Comando de Policiamento Metropolitano; CRPO - Comando Regional de Polícia Ostensiva.

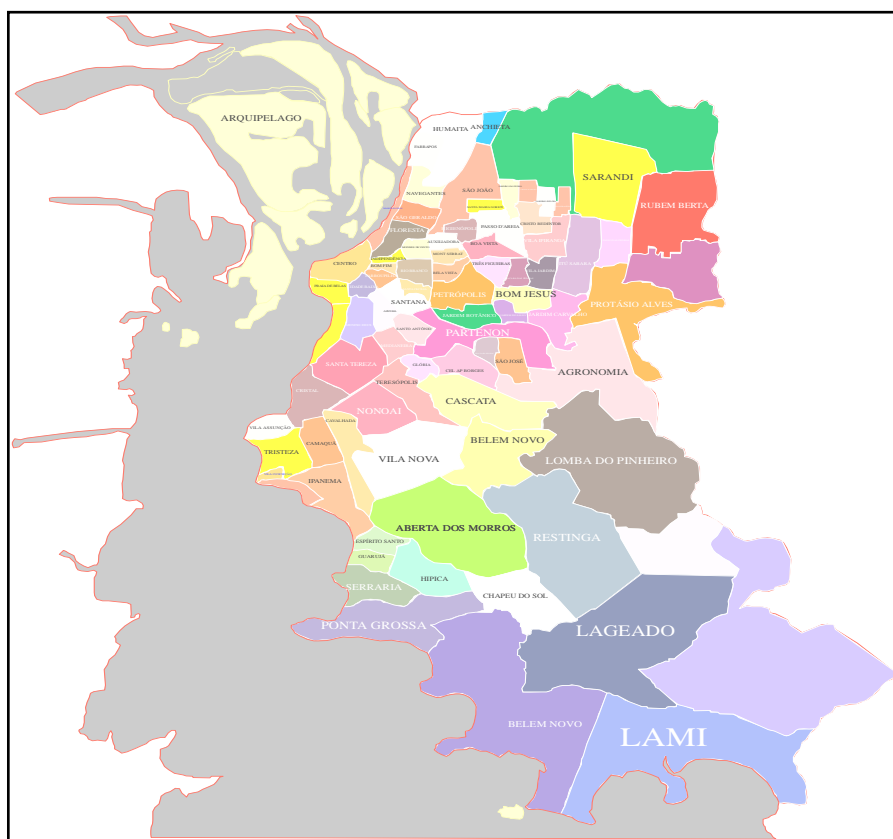
Levantamento dos registros de termos circunstanciados, lavrados no período de janeiro a dezembro do ano de 2006, nas principais Unidades Operacionais da Brigada Militar, mostram que a BM registrou um número significativo de ocorrências, conforme demonstra o Quadro 8.

MUNICÍPIO	UNIDADES	TOTAL
PORTO ALEGRE	1º BPM – Zona Sul	1.153
	9º BPM– Centro	1.216
	11º BPM – Zona Norte	445
	4º RPMON	199
	19º BPM – Bairro Partenon	1.194
	20º BPM – Bairro Sarandi	822
	21º BPM – Bairro Restinga	403
	<b>TOTAL</b>	<b>5.432</b>

**Quadro 4** - Termos circunstanciados registrados pelas principais Unidades Operacionais da Brigada Militar, Porto Alegre, 2006.

Legenda: BPM - Batalhão de Polícia Militar; RPMON - Regimento de Polícia Montada.

As Unidades Operacionais da Brigada Militar em seus Batalhões têm uma área de abrangência definida, conforme apresentado na figura 3. O 4º Regimento de Polícia Montada (4º RPMON) tem a equivalência de Batalhão e atua, prioritariamente, nas praças e parques da cidade.



**Figura 2** - Divisão circunscricional dos Batalhões da Brigada Militar, Porto Alegre, 2006.

## 7.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA IMPLANTAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO REALIZADO PELA BRIGADA MILITAR

A Polícia Militar do Rio Grande do Sul sempre se caracterizou, nacionalmente, como uma polícia de alta relevância técnica e científica, destacando-se, desde suas origens, como uma Corporação profissional. A Implantação do Centro Operacional de Policiamento (COPOM) em 1981; a criação da aviação na Brigada Militar do RS, que começou com o pioneirismo do Cel. Massot, na década de 20, com a aquisição pela Brigada Militar de dois aviões franceses; a instalação da primeira escola nacional de formação para pilotos de aeronaves policiais, em parceria com o Governo Federal, assim como a criação do primeiro Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP/1998) são alguns exemplos desse profissionalismo. Com a publicação da Lei 9.099, em 1995, não foi diferente. A Brigada Militar, de imediato, vislumbrou um campo fértil para o desenvolvimento de novas atividades na busca de alternativas para melhorar sua prestação de serviços à sociedade gaúcha, de modo a atender com maior presteza e qualidade a área da segurança pública, utilizando o termo circunstanciado previsto na referida legislação federal.

Os Juizados Especiais surgiram no Rio Grande do Sul em 1982 – por iniciativa do Desembargador Antônio Guilherme Tanger Jardim, então Juiz de Direito da Comarca de Rio Grande – entrando em funcionamento pela primeira vez naquela Comarca com o nome de Juizados de Pequenas Causas. O sucesso da experiência deu origem a outros Juizados em diversas comarcas do Estado e também em outros estados brasileiros (RIO GRANDE DO SUL, 2007b). A Lei Estadual nº 8.124, de 1986, instituiu o Sistema Estadual de Juizados de Pequenas Causas. Em 1991, a Lei Estadual nº 9.466 dispôs sobre a competência dos Juizados Especiais.

Projeto de lei de 1989, do Deputado Michel Temmer (PMDB), dispõe sobre a criação de Juizados Especiais Criminais (JECRIMS) pelos estados, distrito federal e territórios, para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, buscando regulamentar dispositivos da nova constituição federal (BRASIL, 2005c). Após sua tramitação, em 1995, foi aprovada a Lei Federal nº 9.099, estendendo os Juizados Especiais para todo o Brasil. Em 2006, com a promulgação da Lei 11.313/06, ampliou-se o universo de crimes e contravenções penais abrangidos pela referida Lei, que, em seu artigo 61, inclui aqueles com pena de até dois anos, acrescida ou não de multa.

O objetivo principal da referida legislação é estabelecer que os processos perante esses Juizados se orientem pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia

processual e celeridade (artigos 2º e 62), determinando que se deva buscar a conciliação e a transação (artigo 2º), bem como a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade (artigo 62), dando maior agilidade ao poder judiciário para processar e julgar os delitos enquadrados na norma.

O artigo 77, parágrafo primeiro da Lei 9099, dispensou expressamente a elaboração de inquérito policial para a apuração das infrações de menor potencial ofensivo e substituiu a peça pelo termo circunstanciado (BRASIL, 2003).

O termo circunstanciado, criado pela Lei 9.099/95, e o boletim de ocorrências para registros dos termos circunstanciados (BO/TC), juntamente com o boletim de ocorrências de comunicação de ocorrências policiais (BO/COP), implementados pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2000, constituem-se num instrumento que proporciona agilidade da ação policial em atendimento às demandas sociais, em especial em casos de crimes com pouco potencial ofensivo. Por meio do procedimento do BO/TC e/ou BO/COP, é estabelecida uma relação de proximidade do sistema policial com sua população-alvo.

Segundo Mello (2006), a lavratura desses dois documentos tornou-se um ótimo instrumento de polícia comunitária, na medida em que possibilita ao policial, em especial da Brigada Militar, realizar, no local da ocorrência, a mediação dos conflitos e seu encaminhamento para uma solução mais pacífica e imediata, fazendo com que ele exerça o potencial educativo que está previsto em seu ofício.

O termo circunstanciado, segundo prevê a legislação específica, é um boletim de ocorrência simples, que substitui o inquérito policial. Como autuação sumária, deve ser sucinto e conter poucas peças, garantindo o exercício do princípio da oralidade. O próprio talão de ocorrência da Polícia Militar serve de autuação sumária.

A confecção do Termo Circunstanciado está prevista na seção II “Da Fase Preliminar” na Lei 9.099/95.

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência **lavrará termo circunstanciado** (grifo nosso) e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima ([Redação dada pela Lei nº 10.455, de 13.5.2002](#)). (BRASIL, 2003, p. 795).

Com base nesse artigo, os estados da Federação podem autorizar suas polícias militares a lavrarem termo circunstanciado.

O boletim de ocorrência diferencia o registro de comunicação de ocorrência policial (COP) do termo circunstanciado (TC), traz dados gerais para inclusão no sistema, código do órgão que o emitiu, ano, número de acompanhamento pelo Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP) e dados de identificação da ocorrência de modo sucinto, apontando o nome da infração, a data, a hora, o local, o logradouro, o código de endereçamento postal (CEP) e a cidade. Existem campos para registrar a identificação dos participantes com endereço e caracterização dos envolvidos, relatar a ocorrência e relacionar os objetos apreendidos ou coletados. O policial deve juntar, se for o caso, documentos (exames de alcoolemia, atestados médicos, fotografias, etc.) e colher a manifestação de vontade do ofendido e o compromisso do autor de comparecer ao juizado especial na data ali estabelecida, ou mediante intimação. O termo circunstanciado contém ainda a identificação do policial que realizou o registro.

A partir da publicação da Lei 9.099, no ano de 1995, os agentes envolvidos passaram a agilizar os processos no sentido de adequarem suas rotinas e procedimentos para atender aos preceitos legais impostos pela nova legislação. O Poder Judiciário, o Ministério Público e as polícias passaram a realizar as adequações necessárias para a plena aplicação da Lei.

No Rio Grande do Sul, assim como em outros estados, a implementação foi polêmica. Em 1996, a Brigada Militar passou a realizar o procedimento no município de Rio Grande e, logo após, em Uruguaiana. Em 1997, o Secretário da Justiça e da Segurança da época, José Fernando Eichenberg, em razão de pressões dos Delegados de Polícia, editou a Portaria nº 039/SJS/97, determinando aos policiais militares que realizassem o encaminhamento das ocorrências de pequeno potencial ofensivo às Delegacias de Polícia e não mais lavrassem o termo circunstanciado, pois entendia que compete à Polícia Civil lavrar o termo circunstanciado (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Ainda em 1997, o Promotor de Justiça da Comarca de Uruguaiana, impetrou ação civil pública, a fim de resgatar o direito dos policiais militares daquele município de realizarem o termo circunstanciado (SALTZ, 1997).

Em janeiro de 1999, assumiu a Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado o Desembargador e Ex-Senador da República, José Paulo Bisol, que elaborou um programa de governo para a área da Justiça e da Segurança com cinco eixos programáticos e várias ações, sendo um dos eixos a integração das polícias, para concretizar o ciclo completo de polícia. Com a intenção de sedimentar esse projeto, em 16 de novembro de 2000, foi publicada a Portaria 172 da Secretaria Justiça e da Segurança, prevendo que “Todo policial, civil ou

militar é competente para lavrar o Termo Circunstanciado previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995” (RIO GRANDE DO SUL, 2000a, p. 2). Essa publicação reavivou as disputas corporativas e, diferente do que ocorrera no ano de 1997, teve o apoio da mídia, que passou a publicar inúmeras matérias fomentando as divergências de compreensão sobre a concepção de segurança pública.

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 144, define a segurança pública como um dever de estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Civis, Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros, esses últimos constituídos nos Estados, no Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 2003).

A Portaria 172/00 gerou inúmeros atos de repúdio e de indignação, em especial pelos delegados e agentes da polícia civil. Por meio da imprensa, dos seus sindicatos e associações de classe, declararam-se veementemente contrários ao texto publicado e, posteriormente, buscaram, na Justiça, a solução para as suas indignações. O momento social, à época, era de grande pressão, sempre contrária às iniciativas do governo. A imprensa, formadora de opinião, realizava um cerco às ações do governo, em particular na área da segurança pública, pois tinha divergências com o Secretário José Paulo Bisol. Todas as ações adotadas pela Secretaria da Justiça e da Segurança eram combatidas e desqualificadas, desde as mais simples, como procedimentos em ocorrências de assaltos, até as mais complexas, como o “sequestro do táxi-lotação” e as desocupações de terras.

Também em outros estados da federação o tema era controverso. Em Santa Catarina, por exemplo, houve caso em que a Polícia Civil realizou a prisão de um PM por estar lavrando o termo circunstanciado na condução de uma ocorrência. O Tribunal de Justiça daquele estado concedeu *habeas corpus* ao PM.

O Diário da Justiça do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de 28 de setembro de 1998, publicou decisão do Ministro Vicente Leal em processo de requisição de *habeas corpus* denegando o pedido, por entender que,

[...] nos casos de prática de infração penal de menor potencial ofensivo, a providência prevista no Artigo 69 de Lei 9.099/95, é da competência da autoridade policial, não consubstanciando, todavia, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da Polícia Militar, em face da deficiência dos quadros da Polícia Civil (BRASIL, 1998).

Apesar da controvérsia, com a criação da Portaria 172/2000, as polícias civil e militar

do Estado assinaram a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2000, que dispõe sobre normas gerais para a adoção de procedimentos padronizados e uniformes para a Brigada Militar e Polícia Civil referentes à lavratura dos BO/TC e BO/COP, de modo a não prejudicar o cidadão e não haver a realização de duplo serviço. Por exemplo: o cidadão que tivesse seu veículo furtado ou roubado teria o registro desse furto ou roubo feito simultaneamente à comunicação do fato à polícia, seja civil ou militar.

Também o Ministério Público envolveu-se no processo de criação da portaria por meio da assinatura do Termo de Cooperação nº 03/2001, o qual visa à viabilização da elaboração de termos circunstanciados e de comunicações de ocorrências policiais por órgãos das polícias civil e militar estaduais, nos termos da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Esse Termo de Cooperação prevê, na cláusula oitava, sua vigência por cinco anos, podendo ser prorrogado e/ou modificado, havendo concordância entre as partes, mediante Termos Aditivos. É de se salientar que essa cláusula foi aplicada e, em janeiro de 2006, o Ministério Público Estadual prorrogou por tempo indeterminado o Termo de Cooperação com a Brigada Militar.

A portaria 172/00 visou a preencher a necessidade de o cidadão receber atendimento com maior qualidade, uma vez que proporciona maior disponibilidade aos servidores da Polícia Civil para a investigação de delitos de maior potencial ofensivo, busca e captura de foragidos e outras atividades de polícia repressiva. O serviço, sendo prestado pelo policial que atender, seja ele civil ou militar, proporciona economia de recursos humanos e materiais e, principalmente, maior rapidez, eficiência, eficácia e comodidade por parte da polícia, uma vez que não há necessidade de o cidadão se deslocar para uma delegacia de polícia para registrar uma ocorrência de pequeno potencial ofensivo. A própria guarnição da Brigada Militar pode realizar o encaminhamento das partes ao juízo competente, de modo a evitar, inclusive, a prisão em flagrante ou pagamento de fiança, conforme está descrito na Lei 9.099, em seu artigo 69, parágrafo único (BRASIL, 1995).

O sistema implementado no Rio Grande do Sul serviu de modelo para outros estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, entre outros. Hoje, quatorze estados já autorizaram a realização de tal procedimento pelas polícias militares (BRASIL, 2001).

Esse avanço na prestação do serviço de segurança pública é até hoje discutido nos tribunais de todos os estados. Em 2007, decisão do pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade interposta pela Associação dos Delegados de Polícia (ASDEP/RS), que buscava o não cumprimento da Portaria 172/00, com o intuito principal de proibir a realização de termo circunstanciado pelos policiais militares (RIO GRANDE DO SUL, 2007). Em São Paulo, a Polícia Civil também



recorreu de decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, que deu como improcedente ação semelhante.

## 7.2 AS DIVERGÊNCIAS

As divergências quanto à realização do termo circunstanciado pelos policiais são muitas, em especial, na Polícia Civil. O tema foi pauta dos jornais de grande circulação no Estado, principalmente entre o período de 1999 e 2002, apresentando controvérsias de ambos os lados e causando mal-estar à população.

A edição da Portaria 172/2000, da Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança, acirrou os ânimos da Polícia Civil e da Brigada Militar (BM). O conflito existente em 1997, que parecia sepultado, ressurgiu com mais força na disputa de poder das Corporações junto ao Governo do Estado. A autorização para a Brigada Militar lavrar o termo circunstanciado fez com que policiais civis, por determinação do Chefe de Polícia, se retirassem de um seminário realizado pela Secretaria da Justiça e da Segurança em novembro de 1999. Sob a alegação de que a Brigada Militar estaria querendo realizar investigação policial, atividade exclusiva da Polícia Civil, o Chefe de Polícia disse não ter condições de debater o tema, “queremos debater uma nova polícia e não uma polícia única que se chame Brigada Militar, pois a função de investigar é nossa” (IRION e TREZZI, 1999).

## POLÍCIA

SEGURANÇA PÚBLICA

## Secretário critica racha entre as polícias

Bisol definiu o momento como "uma briga de crianças" e voltou a defender a adoção de uma polícia única

ADRIANA IRION e  
HUMBERTO TREZZI

O secretário da Justiça e da Segurança, José Paulo Bisol, disse ontem que o debate em torno da competência sobre o Termo Circunstanciado (TC) – procedimento aberto para investigar crimes de menor gravidade – é "a expressão de uma organização policial inadequada". Para Bisol, a existência de uma polícia única acabaria com a competição.

A disputa em torno do TC está gerando animosidade entre a Brigada Militar e a Polícia Civil desde quarta-feira, quando o tema foi discutido no 2º Seminário Estadual de Segurança Pública. O chefe da Polícia Civil, Luiz Fernando Tubino, se retirou do seminário e impediu policiais de darem palestra.

– O que estou querendo dizer, me desculpem a franqueza, é que essa discussão está em nível abaixo da crítica. Ela é discutida como um valor de uma polícia que a outra polícia quer empolgar. Uma competência a mais para a Polícia Militar e uma a menos para a Polícia Civil, que desgraça. Gente, é assim que as crianças brigam em casa. A pergunta fundamental se é melhor ou pior para a sociedade, se o policiamento vai ser melhor – disse Bisol, ontem, no encerramento do seminário.

O chefe de Polícia disse ontem ser favorável à discussão em torno de uma nova polícia. Salientou, porém, que o debate deve gerar mudança nas duas corporações.

– Por que a velha BM quer se manter com as atribuições dos outros se ela não dá conta nem das dela? Ela não está querendo mudar, quer se fortalecer. Estamos dispostos a discutir uma nova polícia, mas não a que o Ministério Público quer, a BM quer ou a Polícia Civil quer. É sim a polícia que a população quer – disse.

No seminário promovido pelo Instituto de Pesquisas da BM, o delegado Tubino se irritou com o que considera uma tentativa de interferência da BM nas investigações

feitas pelos policiais civis.

– O tema do seminário é a Polícia Cidadã no Século 21. Queremos discutir uma nova polícia, não uma polícia única que se chame Brigada Militar. A função de investigar é nossa – declarou ele, abandonando, na quarta-feira, uma platéia formada predominantemente por PMs.

Ontem deveria ser a vez do delegado Paulo César Jardim falar em nome da Polícia Civil sobre o TC. Ele não foi ao debate, no auditório da Assembléia.

– É absurdo tirar PMs das ruas para fazer TCs, num momento de clamor popular por mais policiamento. A função da BM é prevenir crimes – disse Jardim.

### PMs dizem que os policiais civis teriam tempo para investigar crimes graves

A ausência de policiais civis no seminário foi vista com bons olhos por Bisol:

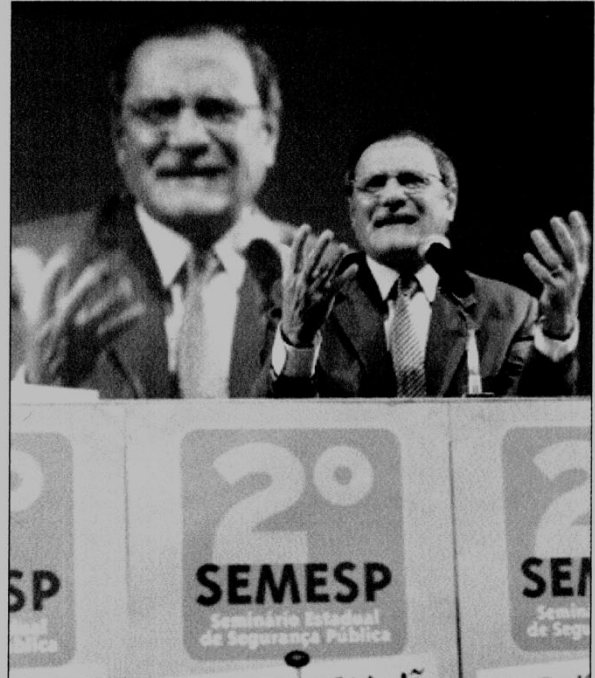
– Expressa uma realidade que insistimos em tentar fazer com que a população pense sobre ela. Expressa a realidade de que duas polícias, de um jeito ou de outro, em algum momento, entrarão em competição e isso não é bom para a sociedade.

O TC é um procedimento usado pelos policiais para resolver crimes menores, como ameaças entre vizinhos ou lesões corporais leves. Hoje é feito pela Polícia Civil. Em 1998, foram realizados 53 mil TCs na Grande Porto Alegre. Nos 10 primeiros meses deste ano, foram feitos outros 48 mil TCs. O julgamento, também rápido, é feito em Juizados Especiais.

Integrantes da BM têm demonstrado interesse em realizar os TCs, com o argumento de que isso daria tempo aos investigadores da Polícia Civil para se dedicarem aos crimes graves. Os delegados de polícia desconfiam de que a intenção da BM é investigar crimes, uma atribuição constitucional da Polícia Judiciária.

O major Manoelito Savaris, diretor do Instituto de Pesquisas da BM e coordenador do seminário, não vê motivos para polêmica:

– A BM pode auxiliar na realização de TCs, pois tem um efetivo cinco vezes maior que a Polícia Civil. Jamais quisemos tomar o lugar da PC, apenas ajudar.



Posição: Bisol criticou a postura do chefe de polícia e defendeu a unificação das polícias

### O TERMO CIRCUNSTANCIADO

● O Termo Circunstanciado (TC) é um procedimento aberto pela autoridade policial para investigar crimes de pequeno poder ofensivo, que possam render até um ano de prisão ao infrator.

● É o caso de ameaça, de lesões corporais leves e de outros delitos que costumam es-

tar presentes em brigas de vizinhos, por exemplo.

● O TC foi criado pela Lei 9.099/95 e dispensa a abertura de inquérito – que exige procedimento demorado. Ele é julgado nos Juizados Especiais (antigamente chamados Juizados de Pequenas Causas).

Figura 3 – Notícia veiculada no jornal Zero Hora, em 12 de novembro, Porto Alegre, 1999.

Em entrevista realizada com o Secretário da Justiça e da Segurança, José Paulo Bisol (figura 4), foram divulgadas as cinco principais medidas a serem adotadas pela Secretaria com o intuito de desenvolver um programa de integração das polícias. O objetivo era implementar a unificação das polícias no Estado; dar, segundo ele, maior proteção à sociedade, potencializar as ações e diminuir os custos das polícias. Foram as medidas então apresentadas:

- a unificação das corregedorias das duas corporações;
- as delegacias que funcionavam em prédios locados, passariam a funcionar em quartéis da Brigada Militar;
- os serviços de inteligência das duas polícias seriam integrados;
- o termo circunstanciado, então feito pela Polícia Civil, poderia também ser feito por

policiais militares;

- a academia da Polícia Civil iria funcionar num prédio da Brigada Militar e as academias das polícias, civil e militar, teriam uma parte do currículo unificado.

32 PORTO ALEGRE, SÁBADO, 8 DE JANEIRO DE 2000 ZER0 HORA

GERAL

Entrevista: José Paulo Bisol

## “Delegacias funcionarão nos quartéis”

SÍLVIO FERREIRA

**U**ma profunda transformação no sistema de segurança pública do Rio Grande do Sul está para ser implantada nos próximos dias. A mudança, acertada em uma reunião realizada na última quinta-feira entre o secretário da Justiça e da Segurança, José Paulo Bisol, e os comandos das polícias Civil e Militar, deverá mexer com uma estrutura tradicional do sistema no Estado.

Cinco são os compromissos que foram assumidos no encontro e que podem representar um passo definitivo para a unificação das duas corporações policiais, rivais históricas.

A mais polêmica das decisões é a transferência de algumas delegacias da Polícia Civil para o interior dos prédios de quartéis da Brigada Militar. A medida seria uma grande economia aos cofres públicos, conforme afirmou ontem à tarde o secretário da Justiça e da Segurança, em entrevista a Zero Hora.

**Zero Hora – Como deve ocorrer a unificação das polícias?**  
**José Paulo Bisol** – Nós (a secretaria e os comandos da Polícia Civil e Militar) tivemos uma reunião. E assumimos cinco compromissos. Do tipo experiências piloto de polícia única no correr deste ano. A primeira seria a criação de corregedorias conjugadas (provavelmente elas operariam num andar lá da secretaria). A segunda seriam as academias conjugadas num prédio só (isso já envolve o mesmo curso nas dimensões curriculares iguais). É uma experiência de unificação mesmo na formação. A terceira seria a criação do serviço de informação e inteligência unificados (esse já não é mais conjugado, mas unificado). Temos que ver o espaço físico, temos que resolver, mas já está decidido). A quarta é a transferência das delegacias para os quartéis sempre que as delegacias ocuparem prédios locados e houver espaço ocioso nos quartéis. Isso vai dar uma economia enorme.

**ZH – O senhor tem idéia de quantas delegacias passariam para dentro dos quartéis?**  
**Bisol** – Pode estar certo de que não são poucas. Mas não posso adiantar nada, porque isso depende de um levantamento, de um inventário em cada município.

**ZH – E a quinta experiência?**  
**Bisol** – A quinta é a competência integrada e coextensiva para a elaboração dos TCs, os Termos Circunstanciados da Lei 9.099 (uma espécie de inquérito para crimes de penas menores). Eu considero essas cinco medidas um avanço extraordinário. Nós vamos nos adiantar no tempo. Nós vamos trazer o futuro para o presente. Porque eu considero fatal que mais cedo ou mais tarde se adote a estrutura de polícia única em todo o Brasil. Então nós vamos nos adiantar.

**ZH – Existe esse tipo de situação em algum outro Estado?**  
**Bisol** – Existem algumas experiências. Por exemplo, existem dois ou três Estados que contam com corregedorias únicas conjugadas. Um, eu tenho certeza, é o Paraná. Funciona bem, mas é uma experiência nova, é do ano passado.

**ZH – Em que outros países funcionam as polícias unificadas?**  
**Bisol** – Todos que têm boa estrutura policial funcionam dessa forma. Polícia única é a predominante. A polícia dual (um braço militar e outro civil) sobrou em poucos países. E isso em razão de uma tradição meio difícil de mexer. Por exemplo, na França ainda existe polícia dual. É a pior polícia da Europa. Enquanto isso, as polícias unificadas funcionam em países com os Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Espanha, países escandinavos etc.

**ZH – O que representa essa transformação no sistema de segurança do Estado?**  
**Bisol** – Eu queria dizer que para mim isto é uma extraordinária conquista. Porque nós, desde que iniciamos a gestão na secretaria, queríamos implementar essas experiências, mas elas afetam certa cultura. E agora finalmente nós conseguimos. É um acordo feito e está todo mundo interessado em realizá-lo. É claro que dentro dos corpos vão ocorrer ainda resistências, mas do ponto de vista da administração já há um acordo e todo mundo acha que é preciso fazer essas cinco experiências.

**ZH – O que o senhor achou da reação do delegado Guilherme Wondracek ao dedicar a prisão do Papagaio ao ex-chefe de Polícia, Luiz Fernando Tubino?**  
**Bisol** – O Wondracek é um grande investigador, trabalhou comigo naquele caso Konrad (caso em que policiais, em represália, teriam seqüestrado e assassinado um jovem que, por sua vez, teria matado um outro policial em Novo Hamburgo), fez um trabalho espetacular. E ele tem a sua afetividade e a manifestou, é um direito dele. Não tenho nenhuma objeção, não vejo nada de particular nisso aí.

**ZH – Com a prisão do Papagaio, o senhor já tem novidades a informar sobre a fuga empreendida por ele na Penitenciária de Alta Segurança de Charqueadas (Pasc)?**  
**Bisol** – Só afirmo que vamos esclarecer essa fuga. A sociedade vai saber dos detalhes, da história de como ela ocorreu. Mas ainda não posso adiantar nada.

**ZH – E quando saberemos a verdadeira história da fuga do Papagaio da Pasc?**  
**Bisol** – Sabe que numa investigação tu não podes prever quanto tempo você precisará para chegar à revelação total dos fatos. Mas a investigação está bem encaminhada e já podemos afirmar que, dentro de 12 dias no máximo, teremos condições de explicar à sociedade o que foi que aconteceu.

**Opinião:** Bisol diz que a unificação das polícias é um processo irreversível no país

**AS MEDIDAS**

**As decisões anunciadas pelo secretário da Justiça e da Segurança:**

- Até o dia 15 de março, as corregedorias das duas corporações estarão unificadas
- Os delegacias da Polícia Civil, que funcionam hoje em prédios locados, passarão a funcionar em quartéis da Brigada Militar
- Os serviços de inteligência das duas polícias serão integrados
- A elaboração do Termo Circunstanciado, hoje feito pela Polícia Civil, poderá ser feita também por policiais militares
- O ano letivo das academias das polícias Civil e Militar começa no próximo dia 1º de março, com parte do currículo unificado
- A Academia de Polícia Civil passará a funcionar no prédio da Academia de Polícia Militar
- O secretário José Paulo Bisol disse que a unificação representa economia de recursos, um quadro mais seletivo e qualificado e melhores condições de materiais

Figura 4 – Entrevista com o Secretário da Justiça e Segurança publicada no jornal Zero Hora, em 8 de janeiro, Porto Alegre, 2000.

Essas medidas descontentaram as polícias: a Polícia Civil, por entender que estava perdendo poder e autonomia nas ações: a Brigada Militar, por ter o seu “patrimônio” usado por quem nunca fora capaz de cuidar de suas delegacias e por ter agentes que possuíam uma forma muito própria de agir. As medidas tinham o objetivo de aproximar as polícias, mas nenhuma delas queria que isso ocorresse, por razões corporativas de receio e resistência à mudança. A incerteza do resultado no futuro sobre aposentadoria, previdência e direitos conquistados ao longo da história não permitiam uma mudança significativa e verdadeira das ações.

A Associação dos Delegados, em janeiro de 2000, foi a primeira instituição de classe a buscar a Justiça para solucionar o litígio, conforme descreve Glock, em matéria publicada pelo jornal Zero Hora (figura 5).

POLÍCIA

SEGURANÇA PÚBLICA

## Associação entrará na Justiça contra proposta de secretário

*Representantes de entidades criticam Bisol pela falta de diálogo*

**CLARINHA GLOCK**

Representantes de associações de policiais civis e militares estão revoltados pela forma como foram anunciadas as mudanças do sistema de segurança pública pelo secretário da Justiça e da Segurança, José Paulo Bisol.

Uma das medidas contestadas é a possibilidade de PMs elaborarem o Termo de Circunstanciado (TC), hoje feito pela Polícia Civil. A Associação dos Delegados de Polícia (Asdep) promete ingressar na Justiça contra a decisão.

O TC permite que a polícia realize uma espécie de inquérito para crimes de penas até um ano de detenção. O delegado José Carlos Weber, presidente da Asdep, alega que os PMs não estão qualificados para realizar o TC e que já existe uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado atribuindo a função exclusivamente à Polícia Civil, devido a uma experiência realizada em Uruguiana. O dano por um TC mal-elaborado, diz o delegado, pode resultar em nulidade de aplicação da pena ou absolvição nos casos em que cabia a condenação.

Os representantes reclamam que não foram chamados para a discussão e que tomaram conhecimento das medidas pela imprensa. Os cinco pontos anunciados por Bisol serão avaliados amanhã no Fórum das Entidades de Segurança Pública. O encontro está marcado para as 14h, na sede da União Gaúcha dos Policiais Civis (Ugapoci). A reunião

deve contar com a presença de cabos, soldados, oficiais, subtenentes, sargentos da BM, agentes, comissários, delegados e monitores penitenciários.

**Coronel destaca que a sociedade é a principal afetada e deveria ser ouvida**

A falta de diálogo cria uma instabilidade na polícia e deixa muitas dúvidas, observa Adélia Rosa Porto, presidente do Sindicato dos Escrivães, Inspectores e Investigadores de Polícia (Ugeirm-Sindicato). Ela quer um contato com o secretário ou com um assessor para esclarecer as mudanças que tomou conhecimento pelos jornais. O problema, na visão do presidente da Associação dos Subtenentes e Sargentos da BM, Paulo Gomes da Silva, é que, até agora, as entidades representativas não foram convidadas a participar da elaboração dos planos técnicos.

— Há anos discutimos a questão dos currículos. Não somos contra mudanças, mas sim contra a forma como são feitas. Esse governo é o mais perseguidor e sem diálogo dos últimos anos — critica Pedro Moraes, da Associação da Cabos e Soldados.

O coronel Cairo Camargo, da Associação dos Oficiais da BM, considera que as medidas anunciadas não são de unificação das polícias numa só, apenas de integração. Ele diz que a definição sobre uma polícia única não é competência do governo do Estado e necessita de aprovação do Congresso.

As mudanças são de extrema importância porque vão influir diretamente na vida da população. Ela também precisa ser ouvida — defende o coronel.

---

**AS MEDIDAS**

**As decisões anunciadas pelo secretário da Justiça e da Segurança, José Paulo Bisol, na semana passada:**

- Até o dia 15 de março, as corregedorias das duas corporações estarão unificadas.
- Os serviços de inteligência das duas polícias serão integrados.
- O Termo Circunstanciado (TC), hoje elaborado pela Polícia Civil, poderá ser feito também por policiais militares.
- O ano letivo das academias civil e militar começa em 1º de março, como parte do currículo unificado. A academia de Polícia Civil passará a funcionar no prédio da Academia de Polícia Militar.


---

**COMENTÁRIO**

**O que diz o chefe de Polícia, delegado José Antônio Araújo:**

*O delegado ressalta que o funcionamento de delegacias em quartéis representará uma economia mensal de quase R\$ 300 mil. Na opinião de Araújo, a medida acelerará o trabalho da polícia em geral, aproximando as duas corporações. Ele prevê que a mudança propiciará o aumento no registro de flagrantes, com uma maior sensação de segurança à sociedade.*

*Para Araújo, é necessária a unificação das corregedorias e a realização em conjunto dos inquéritos permitirá uma fiscalização mútua: — É fundamental para o processo de restauração da credibilidade das duas polícias. Com isso, a população estará segura de que eventuais desvios de conduta e abusos de autoridade serão investigados com transparência e punidos.*



**O que diz o comandante-geral da BM, coronel Roberto Ludwig:**

*O comandante diz que a instalação de delegacias em quartéis é oportuna: — Temos de buscar a racionalidade dos gastos públicos. Ludwig diz que seu trabalho de conclusão do curso superior na Academia de Polícia Militar foi sobre unificação das atividades policiais. O trabalho concluído pela necessidade de integração de serviços como bancos de dados, atividades de inteligência e formação.*

*Ludwig diz que a unificação facilitará o trabalho e terminará com a desconfiança sobre investigações, garantindo elucidação e punição. Apesar de considerar excelente o trabalho da corregedoria, enfatiza que organização alguma é imune a problemas e não se pode aceitar situações que prejudiquem o trabalho e a imagem da polícia.*


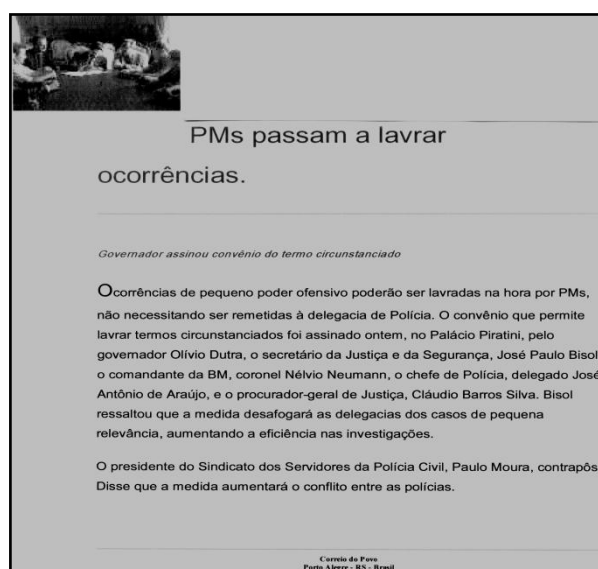


Figura 5 – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 10 de janeiro, Porto Alegre, 2000.

O Ministério Público apresentou sugestões ao programa do Governo Federal na área da segurança e, entre outras propostas, sugeriu alterar a Lei dos Juizados Especiais, garantindo a possibilidade da autoridade policial militar também lavrar o termo circunstanciado. Pensando nesse avanço, no fim de dezembro de 2000 e início de janeiro de 2001, o Governo do Estado, as polícias e o Ministério Público assinaram convênio que permite aos Policiais Militares (PMs) lavrar termo circunstanciado, com vistas a uma maior eficiência na segurança, particularmente nas investigações, uma vez que estaria liberando policias civis para o combate aos crimes de maior potencial ofensivo. Essa medida visava a solidificar a Portaria 172, publicada no mês de novembro de 2000. Na mesma época, o Presidente do Sindicato dos Servidores da Polícia Civil disse que a medida aumentaria o conflito entre as polícias. O Presidente da Associação dos Delegados de Polícia (ASDEP) entrou na justiça com um pedido de liminar para derrubar a portaria. Essa iniciativa não agradou às associações de cabos e soldados da Brigada Militar (ABAMF) e dos oficiais (ASOFBM), pois entendiam que a portaria iria melhorar o atendimento às comunidades, já que não teriam que se deslocar às Delegacias para realizar o registro de ocorrências e permaneceriam mais tempo disponíveis para realizar o policiamento nas ruas.

A intenção era atender melhor à comunidade, pois a realização do termo circunstanciado por PMs evitaria que as pessoas envolvidas nos delitos de pequeno potencial ofensivo tivessem que se dirigir à Delegacia para o registro de ocorrência.

Em Santa Maria, iniciou-se esse procedimento a partir de outubro de 2001 (figura 6).



**Figura 6** – Notícia publicada no jornal Correio do Povo, em 23 de janeiro, Porto Alegre, 2001.

Em dezembro de 2000, Cléver Moreira escreveu no jornal Zero Hora que a integração não saiu do papel, pois das cinco ações anunciadas em janeiro, apenas uma fora efetivada: a que autorizava os PMs a elaborar Termo Circunstanciado que, segundo entendimento de alguns, seria atribuição exclusiva da Polícia Civil (figura 7).

76 PORTO ALEGRE, QUINTA-FEIRA, 7 DE DEZEMBRO DE 2000 ZERO HORA

Editor: MARCELO ERMEL [marcelo.ermel@zerohora.com.br](mailto:marcelo.ermel@zerohora.com.br) 218-4737  
 Editor Assistente: CLÉVER MOREIRA [clever.moreira@zerohora.com.br](mailto:clever.moreira@zerohora.com.br) 218-4738

POLÍCIA

SEGURANÇA PÚBLICA

## Integração policial não saiu do papel

Das cinco medidas anunciadas há 11 meses pela Secretaria da Justiça e da Segurança, apenas uma foi efetivada

CLÉVER MOREIRA

O processo de integração das duas maiores instituições de segurança pública do Estado – Brigada Militar e Polícia Civil – está muito aquém das expectativas.

A resistência entre policiais militares e civis e a falta de espaço físico e de dinheiro têm frustrado a implantação de medidas consideradas primordiais para uma futura unificação das corporações, conforme projeta o secretário José Paulo Bisol, da Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS).

Há exatos 11 meses, Bisol anunciou cinco medidas básicas para integrar as polícias, processo até então simbolizado em operações esporádicas realizadas pelas duas corporações: criar uma corregedoria única para julgar policiais, transferir delegacias para quartéis da BM, autorizar os policiais militares a lavar Termos Circunstanciados (TCs), formar uma academia de formação de policiais civis e militares e unificar os serviços de inteligência das duas corporações.

Somente uma das propostas – a que autoriza os PMs a elaborar TCs, antes uma atribuição exclusiva de policiais civis – foi oficializada, o que ocorreu no dia 17 de novembro. Bisol informa que as demais propostas estão em andamento e lista razões para que elas levem mais tempo para saírem do papel.

Em janeiro, a SJS anunciou que até 15 de março as corregedorias das duas instituições estariam conjugadas, inclusive funcionando no prédio da secretaria. Conforme o secretário, a execução dessa medida ainda depende da aprovação do projeto pela Assembleia e de espaço físico. Bisol prevê dificul-

dades para essa questão ter sucesso no Legislativo, onde a oposição ao governo é maioria entre os parlamentares.

A instalação das DPs em quartéis – apenas três foram efetivamente colocadas em prédios da BM – aparece como outro fracasso do plano.

– Confesso a minha decepção com a resistência infantil nesse sentido. Os espaços ociosos estão aí – afirma o secretário, que planejava economizar R\$ 215 mil mensais, gastos em aluguéis de imóveis para a Polícia Civil.

Em relação ao serviço de inteligência, o secretário atribui o atraso no processo à falta de espaço físico. Ele anuncia que o órgão deverá ser instalado no prédio do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (Ciosp), em Porto Alegre, no entanto, não há um cronograma definido para tal execução.

### Policiais resistem à idéia de integrar serviços

Das cinco medidas de integração, a referente às academias é a que mais entusiasma o secretário. Mesmo sem tê-la implantada totalmente – as polícias continuam tendo academias independentes –, Bisol destaca que alunos realizaram neste ano aulas conjuntas sobre direitos humanos e de conhecimentos gerais sobre segurança pública.

Embora a SJS tente integrar os agentes e os PMs em formação, os policiais que já atuam resistem à idéia. O desgosto dos servidores fica evidente na declaração de um agente, lotado em um prédio onde trabalham policiais de ambas as corporações:

– A integração só existe entre os comandantes da BM e a Chefia de Polícia. Mas entre nós (*subordinados*), cada um faz o seu serviço. Nós (*policiais civis*) fazemos nossa parte de um lado da parede, e eles (*PMs*) fazem a parte deles do outro lado.

### RETRATOS DA DESINTEGRAÇÃO

#### O PLANO PILOTO

Em março, a Secretaria da Justiça e da Segurança colocou nas ruas da Capital duplas – formadas por um policial civil e um militar – que simbolizavam o início da integração entre as polícias. Conforme a SJS, o projeto era piloto e durou até junho. Apesar de delegados e de oficiais da BM terem considerado a ação positiva, a SJS a suspendeu, optando por fazer operações integradas esporádicas.

#### OS PERSONAGENS

RICARDO DUARTE, BANCO DE DADOS/TH – 17/03/2000



■ O inspetor Cesar de Oliveira Rodrigues (E), 40 anos, foi um dos agentes a atuar em dupla. Na época do projeto, Rodrigues trabalhava na 17ª Delegacia da Polícia Civil. O inspetor atua hoje na 15ª DP, na Avenida Bento Gonçalves, no bairro Intercamp, em Porto Alegre. Ele preferiu não falar sobre a experiência

■ O cabo da BM Eduardo Vasconcelos de Oliveira (D), 33 anos, atuou com o inspetor. Na época da operação, o cabo integrava a 1ª Companhia do 9º BPM – responsável pelo Centro. Hoje, o cabo está na 6ª Companhia do 9º BPM, que faz operações especiais no Centro e em vários bairros

### AS PROMESSAS

#### AS MEDIDAS ANUNCIADAS EM JANEIRO

- Até 15 de março de 2000, as corregedorias das duas corporações estarão conjugadas
- As delegacias da Polícia Civil que funcionam em 132 imóveis alugados pelo Estado passarão a funcionar em quartéis da Brigada Militar
- Os serviços de inteligência das duas corporações serão integrados
- A lavratura do Termo Circunstanciado (TC), uma atribuição exclusiva de policiais civis, poderá ser feita também por policiais militares
- A Academia da Polícia Civil passará a funcionar no prédio da Academia da Polícia Militar

#### A SITUAÇÃO HOJE

- Onze meses após o anúncio, as corregedorias continuam trabalhando separadamente. O secretário da SJS diz que o projeto da integração das corregedorias depende da conclusão de um parecer do departamento jurídico do governo. O secretário reconhece que haverá dificuldade de aprovação da medida na Assembleia, onde a oposição é maioria
- Segundo a SJS, apenas três repartições da Polícia Civil – o Departamento Estadual da Criança e do Adolescente (Deca), que funciona no prédio do Departamento de Logística e Patrimônio da BM, e as DPs de Triunfo e de Pirapó, instaladas em sedes da BM – foram transferidas para quartéis. O posto da BM em Nova Araçá foi instalado na DP local, fazendo um processo inverso à proposta
- Os serviços de inteligência das duas corporações continuam funcionando separadamente. Há um projeto de colocá-los no mesmo prédio do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (Ciosp), em Porto Alegre
- No dia 17 de novembro, 10 meses após o anúncio da proposta, a portaria 172 da SJS autorizou que PMs também possam lavar o Termo Circunstanciado
- As academias ainda não funcionam em um mesmo prédio. No entanto, os alunos da Polícia Civil e da Brigada Militar – além dos da Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) – passaram a fazer juntos o curso de humanização, com currículo unificado, que representa a primeira etapa da formação dos profissionais da segurança pública

Figura 7 – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 7 de dezembro, Porto Alegre, 2000.

Em Junho do mesmo ano, a Secretaria da Justiça e da Segurança abandonou o plano piloto desenvolvido nas ruas da Capital, pelo qual um Policial Militar e um Policial Civil realizavam patrulhamento em dupla no centro da cidade. Na ocorrência de um assalto em uma agência dos Correios, em que os assaltantes haviam feito 14 reféns, os policiais civis e militares trocaram empurrões, pontapés e ofensas entre si. Esse acontecimento foi divulgado no jornal Zero Hora sob o título “Ações turbulentas” (figura 8).

**AS AÇÕES TURBULENTAS**

CARLOS RODRIGUES, BANCO DE DADOS/ZH - 01/06/2000



■ **Porto Alegre, 1º de junho de 2000** – policiais civis e militares trocam empurrões (acima), pontapés e ofensas, dificultando uma ação durante um assalto com 14 reféns a um posto dos Correios, na Avenida Protásio Alves. Após serem liberadas pelos quatro bandidos, as vítimas disseram que a confusão dos policiais poderia ter provocado uma tragédia. Os ladrões – que se renderam – foram divididos em dois grupos, um deles conduzido à delegacia pela Polícia Civil, e o outro, pela BM. Depois desse episódio, a SJS determinou que, em situação de conflito, assumiria o comando a corporação que chegasse primeiro ao local do incidente

■ **Porto Alegre, 10 de novembro de 2000** – a iniciativa da BM em agir em casas de suspeitos de tráfico de drogas, na Restinga Velha, indignou o delegado Milton Salatino, da 16ª DP. A operação dos PMs não teve resultados significativos e gerou atrito entre as polícias. O delegado prometeu responsabilizar a BM por usurpação. Já o comandante do Detachamento da Restinga, tenente-coronel Luiz Alberto Gös, disse que a ação não teve êxito porque a informação sobre ela foi passada à Polícia Civil e chegou ao conhecimento dos traficantes

**Figura 8** – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 7 de dezembro, Porto Alegre, 2000.

Outra divergência ocorreu no Bairro Restinga, onde a Brigada Militar realizou uma campanha (observação feita pela polícia para prisão de suspeitos), que não teve êxito. O Delegado responsável pela circunscrição local acusou a Brigada Militar de usurpação de função, e o Comandante do Batalhão disse que a operação não teve êxito porque os traficantes obtiveram informação que fora passada à Polícia Civil.

Somente em setembro de 2002, os Boletins de Ocorrência passam a ser emitidos em Porto Alegre, conforme notícia divulgada pelo jornal Zero Hora (figura 9). O instrumento permite que os PMs façam o registro de ocorrências de pequeno potencial ofensivo, evitando que o cidadão tenha de se dirigir a uma DP. O boletim de ocorrência pode ser expedido na forma de termo circunstanciado ou de comunicação de ocorrência policial.

CAPITAL Vítimas de arrombamento e furto de veículo não precisarão registrar crime em DP

## PMs preencherão ocorrências

CARLOS ANDRÉ MOREIRA

Na primeira quinzena de setembro deve estar sendo implantado em Porto Alegre um único boletim de ocorrências para as polícias Civil e Militar.

O sistema permitirá que a BM, ao atender chamados de ocorrências leves, faça o registro, eliminando a necessidade de a vítima se deslocar até uma delegacia da Polícia Civil.

Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo – que também adotarão o formulário único na primeira quinzena de setembro – são algumas das poucas grandes cidades do Estado que ainda não implantaram o procedimento. O sistema começou a ser aplicado gradativamente pelo Comando da BM e pela Chefia de Polícia Civil e já funciona em Caxias do Sul, Farroupilha, Bento Gonçalves, Rio Grande, Uruguaiana, Santana do Livramento, Santa Maria, Pelotas, Passo Fundo e Osório, entre outras. Até o fim do ano, deve estar implantado em Gramado e Santa Cruz do Sul.

Conforme a Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS), de maio de 2001 até julho deste ano, já foram emitidos pela BM 37 mil boletins. Os casos em que um PM pode fazer a ocorrência são aqueles em que o autor do crime não está mais presente no local ou os considerados de menor potencial ofensivo, cuja pena seja menor do que dois anos de detenção – ameaças, lesões corporais leves, furtos em veículos ou perturbação do silêncio.

A SJS espera eliminar um dos grandes fatores para a não-comunicação de ocorrências por parte das vítimas: o transtorno de comparecer à delegacia.

– Vamos deixar de ser uma polícia de recados – comemora o comandante do 11º BPM, tenente-coronel, Edson Pereira Alves.

Para tornar os PMs aptos a preencher o formulário, todos os policiais de Porto Alegre foram submetidos desde o ano passado a

um curso e instrução sobre leis e o tipo de atitude a tomar diante de cada caso. Para evitar dúvidas sobre as ocorrências, foi elaborado um manual de bolso para os PMs.

Os blocos de ocorrência trazem um campo específico para que o policial classifique o que está preenchendo como uma comunicação (se o autor é desconhecido) ou um termo circunstanciado (delitos leves em que o autor está presente).

– Hoje, quando uma pessoa encontra sua casa arrombada, chama a BM. Nós deslocamos uma equipe para o local, mas o policial vai lá apenas para ouvir o relato e orientar o cidadão a ir a uma DP. Com a mudança, quem atende o caso já faz o registro. A vítima terá uma preocupação a menos – diz o comandante de Policiamento da Capital, coronel Ilson Pinto de Oliveira.

### Metade das ocorrências de Santa Maria é lesão corporal

Em Pelotas, o boletim único está sendo usado desde 27 de junho. Neste período, foram realizados 215 registros de termos circunstanciados e 1.073 comunicações de ocorrência policiais. Segundo o oficial gerenciador do sistema do 4º BPM, tenente Altimor Rodrigues Sarmiento, uma pesquisa atesta que o BO único agrada ao público.

– O policial funciona com um mediador – diz.

Em Santa Maria, os boletins foram implantados em 18 outubro de 2001. A previsão do major Sérgio Olinto Ribas dos Santos, chefe da Assessoria de inteligência e Operações, é de que nos próximos 30 dias mais três municípios (Itaara, São Martinho da Serra e Silveira Martins) disponham do serviço.

A média de registros de termo circunstanciado varia entre cem e 120 ao mês. As principais incidências são lesão corporal – cerca de 50% das ocorrências –, ameaça e danos. A comunicação de ocorrência policial varia de 500 a 530 por mês. O total de registros representa 90% das ocorrências policiais de cidade.

### RAPIDEZ NO ATENDIMENTO

Registros de crimes leves poderão ser preenchidos por PMs em Porto Alegre:



Formulário: o tenente-coronel Edson Alves mostra o bloco de ocorrências

### EM QUE CASOS A BM PODERÁ PREENCHER O REGISTRO ÚNICO DE OCORRÊNCIA:

O registro vale para crimes cobertos pelas leis 9.099 e 10.259, que criaram as penas alternativas para delitos leves, com pena máxima menor que de dois anos de detenção. Entre eles:

- AMEAÇAS
- LESÕES CORPORAIS LEVES
- FURTOS EM VEÍCULOS
- ESTELIONATO

Quando o autor desses crimes for conhecido, o PM lavra um **TERMO CIRCUNSTANCIADO**, uma espécie de inquérito rápido, e encaminha ao juizado o autor do delito e a vítima. Se não há autoria conhecida ou quando o autor do delito não está presente, é feita uma **COMUNICAÇÃO DE OCORRÊNCIA**. Além dos crimes cobertos pela Lei das Penas Alternativas, também poderão ser feitas por PMs comunicações de outros crimes, desde que seus autores não estejam presentes. Os crimes são:

- ARROMBAMENTO
- ROUBOS SEM LESÕES CORPORAIS
- PERDA DE DOCUMENTOS
- FURTO DE VEÍCULOS
- ACIDENTES DE TRÂNSITO

Não haverá necessidade de a vítima ir à delegacia, basta procurar um posto da BM ou mesmo abordar um carro da polícia que esteja passando.

Figura 9 – Notícia publicada pelo jornal Zero Hora, em 31 de agosto, Porto Alegre, 2002.



O sistema já funcionava nos municípios de Caxias do Sul, Farroupilha, Bento Gonçalves, Rio Grande, Santana do Livramento, Uruguaiana, Santa Maria, Pelotas, Passo Fundo e Osório, entre outros. Até o final do ano de 2002, deveria estar implantado em Gramado e Santa Cruz do Sul. Para a implantação do sistema em Porto Alegre e na região metropolitana, os policiais militares foram submetidos a diversos cursos de capacitação. Foi criado um manual de bolso para os PMs realizarem consultas e desenvolvido um curso de língua portuguesa em duas instituições de ensino superior, a PUCRS, em Porto Alegre, e a UNIRITTER, em Canoas.

Até outubro de 2006, os registros realizados pela Brigada Militar totalizavam 926.101. Em 2001, foram 16.229 e, em 2002, foram 64.861 registros. Em 2003, ocorreu uma elevação significativa, chegando a 202.867 e, em 2004, a 253.501. Em 2005, houve queda nos registros, que totalizaram 200.454. Até outubro de 2006, foram registrados 188.189 Boletins de Ocorrência (Quadro 5).

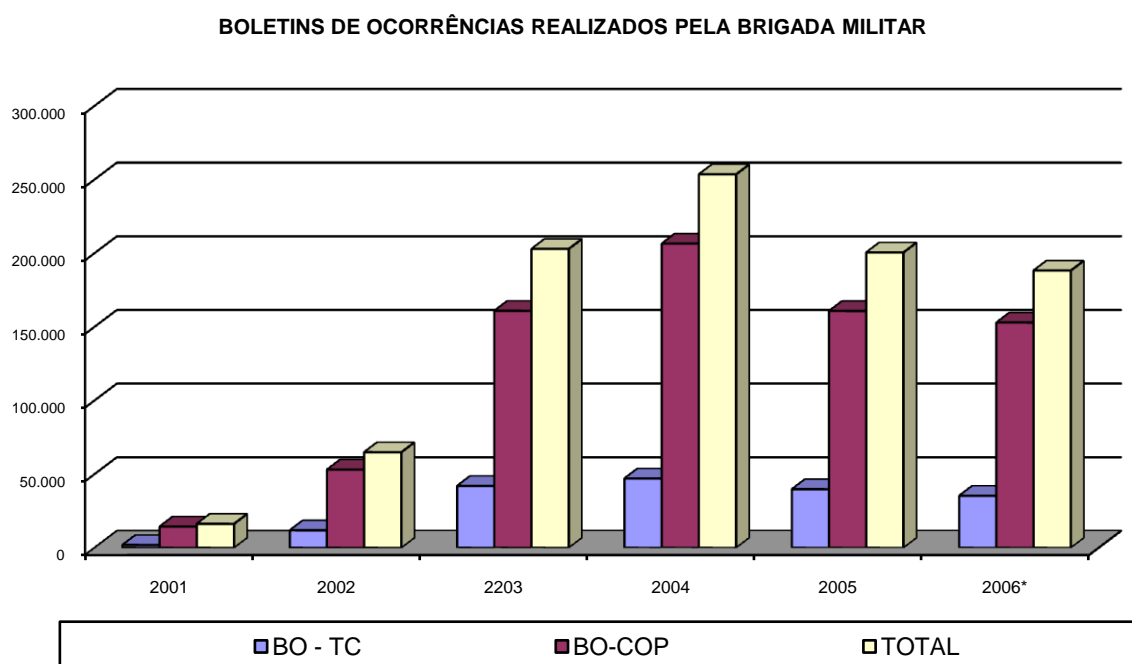
ANO	BO-TC (BM)	BO-COP (BM)	TOTAL (BM)
2001	1.853	14.376	16.229
2002	11.827	53.034	64.861
2003	42.004	160.863	202.867
2004	47.060	206.441	253.501
2005	39.737	160.717	200.454
* 2006	35.299	152.890	188.189
*Dados referente a 01/01/2006 a 25/10/2006			

**Quadro 5** – Boletins de ocorrência, caracterizados como Termo Circunstanciado e Comunicação de Ocorrência Policial, registrados pela Brigada Militar, Rio Grande do Sul, janeiro de 2001 a outubro de 2006.

Legenda: BO-TC: Boletim de Ocorrência - Termo Circunstanciado.

BO-COP: Boletim de Ocorrência - Comunicação de Ocorrência Policial.

Esses dados também podem ser visualizados no Gráfico 15, apresentado a seguir.



**Gráfico 15** - Boletins de Ocorrência, caracterizados como Termo Circunstanciado e Comunicação de Ocorrência Policial, registrados pela Brigada Militar, Rio Grande do Sul, janeiro de 2001 a outubro de 2006.

Ainda no mês de outubro, o Diário Oficial do Estado, em cumprimento à Lei 11.343, de Julho de 1999, publicou os números sobre as ocorrências da criminalidade do Rio Grande do Sul. A novidade na divulgação foi a unificação dos registros. As ocorrências criminais da Brigada Militar ficariam computadas junto com as da Polícia Civil, inseridas no sistema de Informações Policiais como um banco único. A divulgação dos dados de forma unificada acabaria com a duplicidade de informações, o que antes inviabilizava estudos mais profundos sobre a criminalidade. As ocorrências da Brigada Militar seriam contabilizadas por meio do termo circunstanciado, para casos de menor potencial ofensivo, enquanto o boletim único de ocorrência policial seria usado nas demais situações.

Notícias veiculadas sobre o tema, nos mais diversos períodos da gestão Olívio Dutra, passaram a ter relevância também no parlamento gaúcho e culminaram com a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Segurança Pública, para investigar a falta de políticas de segurança pública no Rio Grande do Sul (WEISSHEIMER, 2004).

O presidente da CPI da Segurança foi o ex-Deputado Valdir Andrés, do PSDB; o vice-presidente foi o ex-Deputado Elmar Schneider, do PMDB, e o relator foi o Deputado Federal Vieira da Cunha.

Durante seis meses consecutivos, o povo gaúcho foi “bombardeado” com notícias e reportagens em todos os meios de comunicação de massa sobre o “problema” da segurança pública no Estado. A CPI finalmente apresentou seu relatório e concluiu pela improbidade administrativa dos integrantes do Governo do Estado: Governador, Vice-governador, Chefe da Casa Civil, Secretário da Justiça e da Segurança e outros. E decidiu, também, pelo encaminhamento do processo ao Ministério Público, para início de ação penal contra os envolvidos. Em fevereiro de 2002, o então procurador Geral de Justiça do Estado optou pelo arquivamento do relatório alegando absoluta falta de provas.

Em outubro de 2002, na Capital do Estado, a Brigada Militar já emitira 140 boletins de ocorrência (BO), procedimento que fora implantado em 23 de setembro. A maioria referia-se a ameaças. O sistema foi pioneiro no país e funcionava na época em 39 cidades gaúchas. A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça também pretendia implantá-lo e recebeu da Secretaria da Justiça e da Segurança do RS, cópia do modelo de BO.

Em dezembro de 2002, a jornalista Aline Custódio relatou no jornal Zero Hora que, no vale do Caí e do Taquari, no interior do Estado, os Delegados reclamavam da elaboração do boletim de ocorrência e da lavratura dos termos circunstanciados pelos PMs, alegando demora no repasse de informações, o que distanciaria a Polícia Civil das provas e do contato inicial com as vítimas. Alegavam, ainda, que houvera crescimento da criminalidade, citando como exemplo a cidade de Lajeado onde fora registrado um crescimento de 35% nos crimes em geral, porque a Brigada teria “abandonado” as ruas para realizar os boletins de ocorrência. Jorge Luiz de Quadros, assessor da Secretaria da Justiça e da Segurança para assuntos da Polícia Civil, disse que a implantação do Boletim de Ocorrência (BO) era a tentativa de unir as polícias civil e militar; disse ainda que estava havendo uma disputa corporativa clara por parte dos Delegados. O Comandante do Policiamento da Região admitiu pequenas falhas no sistema, por ser relativamente novo, e esclareceu que a Brigada Militar encaminhara mais de 600 comunicados à Polícia Civil. Revelou que aumentara o número de crimes devido à facilidade pelos beneficiários, principalmente por aqueles que moram em locais afastados, onde não há posto da Polícia Civil (Figura 10).

SEGURANÇA PÚBLICA Policiais civis se reuniram para criticar atraso no repasse de registro de crimes

# Delegados reclamam da ação de PMs

**ALINE CUSTÓDIO\***  
◆ Correspondente/Lajeado

O registro de ocorrências por parte de policiais militares está causando polêmica entre as polícias Civil e Militar nos vales do Taquari e do Cai.

**A** alegação de que existe demora na comunicação de crimes à Polícia Civil motivou uma reunião ontem, em Lajeado, entre os 13 delegados da 7ª Região Policial. Eles discutiram a eficiência dos Boletins de Ocorrência (BOs), adotados pela BM desde agosto.

Segundo os delegados, o atraso no encaminhamento das ocorrências pela BM distancia a Polícia Civil das provas e do contato inicial com vítimas. Os delegados citam quatro casos registrados em Montenegro, em uma semana. Um assalto a comércio ocorrido na segunda-feira chegou ao conhecimento da Polícia Civil três dias depois. Em Arvorezinha, uma tentativa de homicídio só foi encaminhada à delegacia quatro dias depois. Um dos fatos mais curiosos ocorreu em Santa Clara do Sul, dia 5. O delegado João Peixoto diz que sua equipe ficou sabendo por meio de uma emissora de rádio de um roubo a banco com dois feridos.

– Um veículo que pode ter aju-

**O BOLETIM**

◆ O BO é o registro de ocorrência policial que pode ser feito pela Brigada Militar. Há dois tipos: o termo circunstanciado e o encaminhamento online à Polícia Civil

◆ **Termo Circunstanciado** – O registro é encaminhado pela BM ao juizado especial criminal. É o caso das ocorrências de menor potencial ofensivo

◆ **Online** – Quando há flagrante, a BM faz o registro da ocorrência e o envia para o sistema de informática da Polícia Civil

dado na fuga dos bandidos, inclusive, havia passado por nós, mas não sabíamos o que ocorria – revela.

Os delegados revelaram a preferência pelo modelo antigo, quando somente a Polícia Civil podia registrar crimes. De acordo com o grupo, o sistema, além de dificultar o trabalho das delegacias, pode estar provocando um aumento nos índices de criminalidade de municípios. Em Lajeado, foi registrado um crescimento de 35% dos crimes em geral, conforme Peixoto. A explicação, conforme o delegado, é que parte dos PMs teria deixado as ruas para se dedicar ao trabalho burocrático – especificamente ao registro de BOs.

**CONTRAPONTO**

**O que diz Jorge Luiz de Quadros, assessor para assuntos da Polícia Civil:**

“A implantação do Boletim de Ocorrência (BO) e a tentativa de unir as polícias Civil e Militar dão agilidade aos policiais. Isso já ocorre em outros países e é uma tendência no Brasil. Com isso, as delegacias deixam de ser um balcão de registro de ocorrências e trabalham nas investigações. Infelizmente, há uma disputa corporativa clara por parte dos delegados. Eles acreditam que a Brigada Militar estaria ocupando seu lugar, mas a comunicação de uma ocorrência pode vir de qualquer maneira, porque quem investiga sempre será o delegado.

Falta pensar na comunidade. Para resolver a questão da agilidade da Brigada, os delegados deveriam conversar com os policiais militares. O aumento nos registros de ocorrências também já era esperado, porque agora os policiais militares estão apoiando as delegacias. Abrimos mais espaço para que os registros fossem feitos.”

**O que diz o coronel Paulo Renato Biacchi Rodrigues, comandante do policiamento nos vales do Taquari e do Cai:**

“Nós estamos reinstruindo os policiais militares nas situações em que podem ter ocorrido problemas. Afinal, o nosso interesse é que o sistema funcione, pois ainda é relativamente novo para todos. Temos feito contatos diários com a delegacia regional para tentar melhorar esta situação. Desde que o sistema foi implantado na região, mais de 600 comunicados foram enviados pela Brigada Militar à Polícia Civil.

Infelizmente, existem fatos isolados que acabam ocorrendo. Na próxima segunda-feira, faremos uma reunião com os comandos para analisar questões que podem ser ajustadas. Sobre o crescimento dos registros de ocorrência, acredito que eles possam ter aumentado devido ao acesso facilitado aos beneficiários, principalmente aqueles que moram em locais mais afastados, onde não há posto da Polícia Civil, apenas da Brigada Militar.”

\*Colaborou Juliana Bublitz

**Figura 10** – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 14 de dezembro, Porto Alegre, 2002.

Como a realização do termo circunstanciado pela Brigada Militar é uma atividade inovadora, as inúmeras pressões midiáticas e corporativas não conseguiram derrubar a Portaria nº 172, como ocorrido no Governo anterior. Por conseguinte, outras polícias militares do Brasil buscaram subsídios no Estado e iniciaram o processo de implementação do sistema nos seus respectivos Estados. Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Paraná, Santa Catarina, entre outros, passaram a autorizar suas Policiais Militares a realizarem o termo circunstanciado. A disputa saiu da mídia e passou a ocupar espaços na internet com grupos de discussões, *blogs* e artigos em sítios jurídicos e de associações de classe, tanto das Polícias Civis quanto das Polícias Militares. No Estado, a Associação de Oficiais da Brigada Militar (ASOFBM) publicou uma série de reportagens, de novembro de 2003 a junho de 2004, com entrevistas em seu jornal mensal, mostrando a opinião de autoridades do Ministério Público, Judiciário, Legislativo e Oficiais da Brigada Militar (Figura 11).

# Como funciona o TC na Restinga

**ENTREVISTA:** Osnila Pisa, Juíza Titular da Vara Criminal e do Juizado Especial Criminal do Fórum Regional da Restinga



Juíza elogia agilidade nos TCs feitos pela Brigada Militar

**ASOFBM:** Como eram os TCs antes de a Sra. assumir neste Fórum?

**JUÍZA:** Assumi em março de 2002, com “pilhas” de TCs para pautar audiência e outros já prescritos. Hoje, em 20 dias as audiências ocorrem.

**ASOFBM:** Qual o prazo para que os TCs cheguem até o Fórum?

**JUÍZA:** A polícia civil tem um prazo médio de 20 dias. Com a BM, desde o ano passado, a média é em torno de 10 dias no máximo. E chega a ter audiência com 48 horas.

jam compromissados a comparecer. Inclusive a BM estava fazendo o TC e encaminhando somente quando estavam as duas partes no local, mas a partir de agora sei que receberam nova orientação e vão agendar, mesmo não estando as duas partes, eles vão buscar posteriormente o compromisso da parte não presente. Eu não sei como isso vai ficar, eu ainda não recebi de momento um TC assim.

**ASOFBM:** A comunidade da Restinga está informada de que

**ASOFBM:** Por que tão rápido?

**JUÍZA:** As audiências pautadas pela BM são sempre às quartas-feiras, então terça eles trazem o que têm. O atendimento da BM é mais rápido.

**ASOFBM:** Por que é mais rápido?

**JUÍZA:** Normamente, quando a pessoa chama a BM, as duas partes estão juntas, isso facilita que no mesmo momento a vítima e o autor do fato se-

de TCs feitos pela BM?

**JUÍZA:** Sim, eu passo esta informação e a grande maioria das pessoas já está fazendo isso. Eu digo: quer rapidez? Então liga para a BM.

**ASOFBM:** Em termos de informações, qual a diferença entre os TCs feitos pela Civil e pela BM?

**JUÍZA:** Não vejo nenhuma diferença substancial, o que eu posso dizer é que os da BM têm as partes presentes, tanto o agressor como a vítima. São mais completos. Quando a gente lê já tem uma idéia do que aconteceu, o que um diz e o que o outro diz. E na Polícia Civil isso não ocorre, pois, como é a vítima que vai fazer o registro da ocorrência, normalmente não tem um contraponto. Mas o que eu acho mais importante é que as pessoas venham ao Fórum, aqui ocorre a conciliação.

**ASOFBM:** Por quê?

Eu digo assim: o importante é que a gente aprenda a ajudar estas pessoas a resolverem a causa dos seus problemas. Não adianta condenar uma pessoa por uma lesão, isso não resolve o problema de ninguém. Muitas mulheres apanham porque tentam agredir e na verdade são contidas e acabam apanhando, porque são mais fracas, mas existe esta provocação da violência. Existe um problema psicológico envolvido nisso.

**ASOFBM:** A maioria dos TCs que chegam aqui tratam de violência doméstica?

**JUÍZA:** A grande maioria sim, tem muitos problemas de vizinhos, mas em geral é violência doméstica.

**ASOFBM:** Qual a média mensal

de TCs feitos pela BM?

**JUÍZA:** Uma média de 70 e 80 por mês. Tem aumentado desde que a BM começou a fazer, mas da Polícia Civil ainda vem mais, porque as pessoas continuam indo direto na Delegacia.

**ASOFBM:** Há um impasse entre a Polícia Civil e a BM no que trata da produção do TC?

**JUÍZA:** Aqui na Restinga eu acredito que não, eu tenho participado de reuniões com o pessoal da Polícia Civil e com a BM e o relacionamento é muito bom, eu não vejo nenhum problema.

**ASOFBM:** E quais os motivos da boa relação entre o Judiciário e as Polícias?

**JUÍZA:** Talvez porque a juíza, o Comandante da BM e o Delegado entendam que este é o dever de todos nós e que o objetivo maior de cada um é atender ao cidadão, e não um ser melhor do que o outro.

**ASOFBM:** As polícias civil e militar deveriam trabalhar juntas?

O ideal... Quando as pessoas precisam elas chamam a BM, a Polícia Civil não vai atender na hora, então é uma perda de tempo e um desperdício de pessoal ir a BM na casa onde está ocorrendo a agressão, no meio da rua e levar para a Delegacia, ficar as partes e os policiais esperando, porque é o que ocorre quando acontece o flagrante, para que um policial civil que já está com uma demanda muito grande possa atender. Quer dizer, é perda de tempo e é perda de dinheiro, e até faz com que muitas pessoas desistam. ■

## O que a comunidade da Restinga diz:



“No atendimento, a BM foi supercorreta, educada. Inclusive eu convidei eles para entrarem na minha casa. Fomos muito bem atendidos. Em poucos dias tudo já foi resolvido, antes a gente passava por constrangimentos na Delegacia.”

José Menezes Filho



“O atendimento foi excelente, eu chamei e não demoraram 10 minutos. Meu problema ocorreu no dia 16 de novembro e dia 19 já aconteceu a audiência. A rapidez foi excelente, se fosse na delegacia demoraria muito mais tempo.”

Marcos Fiorentino da Silva

“A agilidade do agendamento da audiência foi boa, antes não era assim, agora foi muito rápida.”

Samuel Soares Vergara



“O trabalho e o atendimento feitos pela Brigada Militar foram excelentes, eles vieram na mesma hora, e o fato da audiência ter ocorrido tão rapidamente foi muito bom.”

Dóris Oliveira da Silva



\* Todos os entrevistados realizaram suas audiências no dia 19 de novembro, no Fórum da Restinga.

**Figura 11** – Notícia publicada no jornal da Associação dos Oficiais da Brigada Militar, de dezembro, Porto Alegre, 2003.

Em 2003, a Associação dos Delegados de Polícia do Rio Grande do Sul (ASDEP/RS) repudiou a posição da ASOFBM e tentou levar o debate para a mídia novamente, mas não teve resposta. Então, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, apresentou no Judiciário sua indignação com o problema. Em julgamento realizado em 12 de março de 2007, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul julgou improcedente a ação.

Polícias Militares de outros Estados também tiveram suas ações contestadas nos judiciários locais, como no Paraná, onde o Corregedor do Tribunal de Justiça do Paraná afirmou, no Provimento nº 34/2000, de 28 de dezembro de 2000, que a Polícia Militar seria competente para lavrar termo circunstanciado.

Em São Paulo, o Conselho Superior da Magistratura, em resposta a consulta realizada pelo Comandante Geral da PM daquele Estado, publicou o Provimento nº 758/ 2001, de 14 de setembro de 2001, que reconhece o Policial Militar como competente para lavrar termo circunstanciado, de acordo com o que prevê a Lei 9099/95 (SÃO PAULO, 2001).

Em Santa Catarina, em decisão do Tribunal de Justiça foi concedido *habeas corpus* a um policial militar que fora acusado de usurpação de poder por ter lavrado termo circunstanciado em atendimento de ocorrência policial.

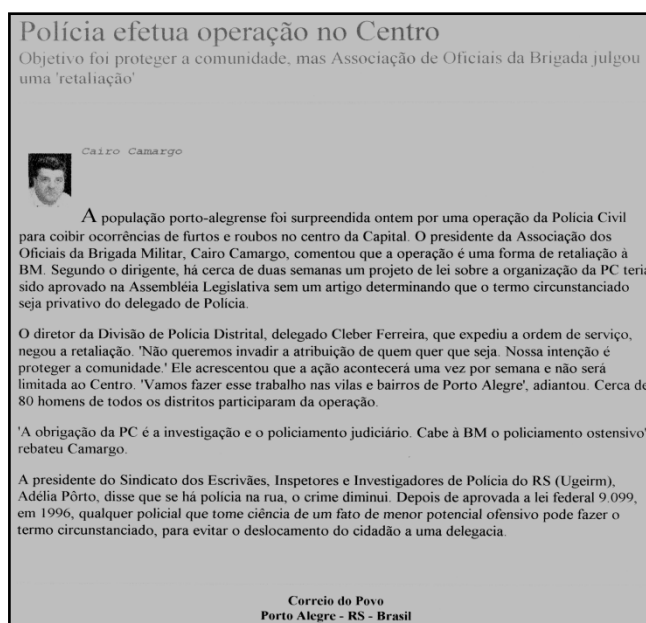
É de fundamental importância colher-se o espírito da Lei 9.099/95, que tem como critério orientador na aplicação da lei a informalidade, dando guarida ao princípio da instrumentalidade e afastando o excessivo apego às formas do processo na tentativa de estabelecer mínima injunção do Direito Penal na vida da comunidade (JORNAL, 2000, p. 11).

Em 2004, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto, apresentou a proposta de Lei nº 79, que introduz modificações na Lei nº 10.994, de 18 de agosto de 1997, a qual estabelece a organização básica da Polícia Civil, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências. Esse projeto buscava alterar a organização básica da Polícia Civil, pois previa inviabilizar a realização do termo circunstanciado pela Brigada Militar. O artigo 8º, parágrafo 4º, estabelecia que as inserções e modificações dos registros nos sistemas de informática, referentes aos atos de polícia judiciária e investigações da Polícia Civil, seriam feitas exclusivamente por determinação de autoridade policial, prevista no parágrafo único do artigo 133 da Constituição Estadual. Atentos aos movimentos corporativos, as associações de classe mobilizaram-se, e a Bancada do Partido dos Trabalhadores, por meio do então Deputado Estadual Flávio Koutzii, disse na Tribuna que a iniciativa era uma armadilha para reduzir a atuação da Brigada Militar, e que a proposta visava a impedir a BM de realizar o termo circunstanciado. Na ocasião, Koutzii afirmou que o

parágrafo 4º do artigo 8º eliminava uma conquista da sociedade, propiciada pela administração de Olívio Dutra (1999/2002). O Secretário-substituto da Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS), Fábio Medina Osório, alegou que o artigo era “inútil” e “inócua” e que poderia ser retirado da proposta sem afetar a estrutura do projeto. O Chefe de Polícia, Delegado João Antonio Leote, defendeu a manutenção do artigo. A ASOFBM encaminhou ofício aos líderes de bancada para que o artigo fosse retirado. O então Deputado Estadual Estilac Xavier apresentou emenda ao projeto, retirando o referido parágrafo, e a proposta foi aprovada por unanimidade no plenário do Assembleia Legislativa, sancionada pelo Governador e publicada a Lei nº 12.102 no Diário Oficial de 31 de maio de 2004. Encerrou-se, assim, outro capítulo das divergências sobre a elaboração do termo circunstanciado. A imprensa silenciou sobre a iniciativa da bancada do PT e divulgou apenas o fato de que o projeto fora aprovado.

No dia 22 de maio de 2004, a Polícia Civil efetuou uma atividade de polícia ostensiva no centro da Capital, e o presidente da ASOFBM classificou a operação como uma “retaliação” à BM em razão da não-aprovação do projeto na Assembleia Legislativa. O delegado responsável pela ordem de serviço disse que não pretendia invadir as atribuições de quem quer que fosse e acrescentou que a intenção fora proteger a comunidade e que esse tipo de trabalho seria realizado em outros pontos da cidade, como vilas e bairros, com o emprego de aproximadamente 80 policiais dos mais diversos distritos.

O presidente da ASOFBM, Cel. Cairo Camargo, descreveu essa situação em matéria publicada no Jornal Correio do Povo, apresentada a seguir (Figura 12).



**Figura 12** – Notícia publicada no jornal Correio do Povo, em 22 de maio, Porto Alegre, 2004.

Em junho de 2004, são publicadas cartas de leitores ressaltando o trabalho da Brigada Militar na realização do termo circunstanciado e criticando a falta de integração das polícias. Nessa época, o Ministério Público divulgou relatório onde se constatava que a Polícia Civil tinha um acúmulo de um milhão de inquéritos sem conclusão. Cabe lembrar que, em setembro de 2001, o Delegado chefe da 17ª DP, responsável pelo distrito do centro da cidade, fez um “desabafo” na imprensa e disse que não tinha condições de concluir os 6.833 inquéritos que estavam parados em sua delegacia. No mês de junho de 2004, o mesmo Delegado declarou que o número de inquéritos acumulados naquela delegacia já somava 28 mil.

Em Agosto de 2006, o Presidente da ASOFBM publicou artigo no jornal Zero Hora, criticando o sistema de polícia brasileiro, em especial o inquérito policial e o auto de prisão em flagrante, que são atividades exclusivas da Polícia Civil. A origem da crítica não era nova, mas teve sua motivação ampliada por declarações na imprensa da delegada encarregada do inquérito policial que investigava uma ocorrência de violência no estádio Beira Rio, em Porto Alegre.

Acrescentou-se a isso o fato de o Presidente da ASDEP ter dado declarações criticando a ação da BM, em especial pela realização de termo circunstanciado no local da ocorrência, prejudicando as investigações e dificultando a solução do problema. No artigo, a ASOFBM defendia a substituição do inquérito policial pelo sistema mais ágil e moderno da investigação criminal por meio do juiz instrutor ou promotor investigador. Não se pode deixar de ter em mente que a criação da Lei 9.099/95 buscava a agilização do processo na justiça, bem como a agilidade dos procedimentos policiais (Figura 13).



## O colapso da investigação criminal

ALTAIR DE FREITAS CUNHA\*

**C**omo um país de modernidade tardia, não poderia ser diferente adotar-se no Brasil o sistema mais arcaico e atrasado de investigação criminal, concentrando a apuração dos ilícitos penais nas mãos da polícia, através do inquérito policial e auto de prisão em flagrante.

Os episódios ocorridos no último Gre-Nal corroboram esta afirmação. Após a intervenção do único órgão de segurança pública presente, que inclusive foi alvo de elogios por parte da comunidade, a Asdep, através de seu presidente, tece críticas infundadas e desprovidas de conteúdo técnico.

Contornada a turba provocada pela horda de desordeiros, foi aferido, no momento dos fatos, pela autoridade competente, no caso, o comandante do efetivo da BM, que haviam sido praticados por algumas pessoas delitos de menor potencial ofensivo, por exemplo, lesões corporais e dano, lavrando-se o Termo Circunstanciado (TC) em relação a tais pessoas.

A irresignação da Asdep com a postura adotada pela BM é fruto de um rançoso entendimento de que somente ao delegado de polícia cabe a adequada condução de ocorrência policial. Naquele momento, sequer poder-se-ia materializar-se um delito de incêndio doloso, como aduziu na imprensa a delegada da 20ª DP, tendo em vista que é imprescindível para tal a perícia oficial, como determinam os artigos 158 e 173 do Código de Processo Penal (CPP).

No caso, o próprio MP, se entender que ocorreu o delito de incêndio doloso, pode denunciar os acusados com base nos TC lavrados e na posterior perícia técnica.

Dada a repercussão da ocorrência, melhor que os delegados cumprissem o disposto no artigo 6º do CPP e comparecessem aos locais de crime. O fato estava sendo transmitido por todas as rádios e pelo Ciosp. Como disse Richard Bach, aquilo que o homem mais sabe ensinar é o que ele mais precisa aprender. Entendemos que a sociedade deve estudar a possibilidade de substituição do obsoleto e burocrático Inquérito Policial, pelo sistema mais ágil e moderno da investigação criminal através do juiz instrutor ou promotor investigador.

*\* Presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar*

**Figura 13** – Notícia publicada no jornal Zero Hora, em 5 de agosto, Porto Alegre, 2006.

Em síntese, a promulgação da Lei 9.099, em 26 de setembro de 1995, a chamada Lei dos Crimes de Pequeno Potencial Ofensivo, entendendo-se àqueles cuja pena seja de até dois anos, acrescida ou não de multa, estabelece regramento aos procedimentos dos Juizados Especiais Criminais. Porém, a Secretaria da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul, em 1997, editou a Portaria de número 039, em 07 de março. Essa Portaria proibia a realização do termo circunstanciado por parte da Brigada Militar.

Em 16 de novembro de 2000, ocorreu a promulgação de uma nova Portaria, a de número 172, agora autorizando a Brigada Militar a registrar o termo circunstanciado. A referida Portaria regulava procedimentos das polícias, em parceria com o Poder Judiciário e o Ministério Público, a fim de atender a preceitos propostos pela referida legislação, em especial, aos da celeridade, informalidade e economia processual.

Com a promulgação da Portaria 172/2000, as polícias buscaram se adequar à nova realidade, e a primeira providência foi criar o Boletim Único de Ocorrência e o Boletim de Ocorrência do Termo Circunstanciado (BO/COP e BO/TC). Essa providência foi adotada por meio de um termo de cooperação realizado em conjunto com as polícias e o Ministério Público, que é o detentor da ação penal e o fiscal da lei.

A temática da segurança pública, quando da promulgação da Portaria 172, era pouco conhecida pela sociedade gaúcha. Os meios de comunicação tinham pouco domínio sobre o tema, e a sociedade não tinha percebido a real gravidade das circunstâncias que envolviam a violência e a criminalidade local. O Governo do Estado estava se apropriando dos mecanismos necessários para governar; era o início de gestão, vinha de uma campanha muito difícil e de fatos conturbados, como a não-transmissão do cargo de Governador, por Antonio Britto, ao Governador eleito Olívio Dutra. Nesse cenário, o Secretário da Justiça e da Segurança começou a desenvolver sua política para a área. Uma das propostas do seu plano foi a aproximação da polícia com o cidadão, pretendendo uma polícia mais comunitária e cidadã.

A realização de conferências, seminários e audiências públicas no Estado possibilitaram aos mais variados segmentos sociais conhecer, discutir e pensar ações e estratégias para desenvolver uma política pública para a área da segurança pública. Capitaneados pelos gestores da área, pesquisadores, imprensa, autoridades e comunidade em geral passaram a ter uma nova visão sobre esse complexo problema. Quase diariamente havia matérias emblemáticas na imprensa sobre as novas propostas apresentadas.

O registro de ocorrências policiais por meio do boletim único e a lavratura do termo circunstanciado por parte da Brigada Militar eram fundamentais para o desenvolvimento

dessa política. Assim, as polícias, em particular a Brigada Militar, estariam dando uma resposta mais eficaz para o cidadão e cumprindo, com maior celeridade, todos os passos que a legislação busca atender.

No entanto, isso não foi pacífico no âmbito das polícias, em especial no âmbito da Polícia Civil, que se sentiu usurpada em sua função de polícia investigativa. Por essa razão, instalou-se um clima de discórdia que tomou as ruas por meio dos jornais e das atitudes adotadas por Oficiais da Brigada Militar e por Delegados de Polícia, o que chegou a causar prejuízos em ações conjuntas, propiciando insegurança para as vítimas envolvidas em ocorrências. As divergências extrapolaram as fronteiras do Estado e acabaram nos Tribunais Superiores, ainda sem solução definitiva.

Os dados estatísticos coletados mostram que a Brigada Militar realizou, de 2001 até outubro de 2006, 188.189 ocorrências por meio do BO/TC e do BO/COP. Em Porto Alegre, 5.846 registros, no ano de 2006, feitos pelas principais unidades de policiamento ostensivo da capital, abrangendo todas as regiões da cidade.

Os principais delitos apurados foram os crimes contra a pessoa, (45%); contra a liberdade individual, (28%); contra a administração pública, (17%), e contra o patrimônio, o menor registro, 10% dos casos.

Os crimes aconteceram, em sua maioria, nos meses de abril e julho. A área de circunscrição territorial do 9º BPM – Zona Central apresentou maior número de registros durante o ano: 1.216, com predominância nas quartas e sextas-feiras, respectivamente, no período compreendido entre as 12h1min e as 18h.

Observou-se que os registros de maior incidência ocorrem em turnos variados. No entanto, os de menor incidência sempre são registrados no turno compreendido entre a 0h1min e 6h, independente da região da cidade.

As vítimas, nas ocorrências analisadas, pertencem predominantemente ao sexo masculino. São 12.347 registros, e a maior incidência ocorre nas idades entre 18 e 24 anos, somando 18,6% dos casos. O número de vítimas do sexo feminino é de 9.550, ficando a faixa de maior incidência nas idades entre 18 e 24 anos, um percentual de 20,2% do total.

Os autores foram predominantemente do sexo masculino, como indicam os 5.709 registros. Deste total, 31,8% estão na faixa etária entre os 18 e 24 anos. Nos autores do sexo feminino, encontraram-se 1.054 registros, dos quais em 25,2% dos casos a faixa etária está entre os 18 e 24 anos.

O sistema de informações estatísticas da Secretaria da Segurança não especifica qual é o tipo penal ou contravencional registrado. No entanto, pesquisa realizada no Fórum de Porto

Alegre, logo após a instalação dos Juizados Especiais Criminais no Estado, demonstrou que os crimes de maior incidência são os de ameaça e de lesão corporal leve, que, juntos, correspondem a 76% das audiências realizadas. O mesmo estudo apontou ainda que as situações de conflito ocorreram entre vizinhos, 41% dos casos; entre cônjuges, 17 % dos casos, e entre parentes, 10% dos casos. Outros conflitos também foram tabulados, mas esses não estão entre os mais incidentes (AZEVEDO, 2001).

A realização do termo circunstanciado pela Brigada Militar pode ser uma ferramenta muito potente para a aproximação da comunidade com a polícia, em particular, com a polícia ostensiva, que realiza seu trabalho muito próximo dos usuários (FERNANDES, 2007). Em razão das características dos delitos e dos personagens envolvidos nos tipos de delitos observados, torna-se necessário o desenvolvimento de capacitação dos policiais para a resolução de problemas por meio da mediação de conflitos e do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para uma convivência harmoniosa e solidária entre as comunidades, o que aumenta os aspectos de tolerância, de convivência e de aceitação das diferenças humanas e sociais.

Uma polícia com formação voltada para a mediação de conflitos, com maior aproximação da sociedade, dando exemplo por meio de suas ações de polícia cidadã, com respeito aos direitos e suas garantias fundamentais, certamente irá resultar numa melhora significativa nas relações interpessoais e de convívio nas mais diversas comunidades das regiões da cidade.

A polícia civil, em razão das dificuldades de pessoal e do elevado número de ocorrências, é obrigada a priorizar as ações investigativas e resolutivas de maior potencial ofensivo tais como homicídios, latrocínios, crimes hediondos, tráfico de armas e drogas, etc. A realização da lavratura do termo circunstanciado por policiais da Brigada Militar faz com que os delitos de pequeno potencial ofensivo, como ameaça, lesão corporal leve, brigas entre vizinhos, entre outros, passem a ter um tratamento mais adequado. A sociedade é mais bem atendida pela polícia, e o Poder Judiciário passa a atuar de maneira mais ágil e eficaz sobre esse tipo de delito. Isso faz com que o estado de impunidade seja menor e coloca o policial como um agente de integração social, contribuindo na construção de uma sociedade mais solidária, justa e cidadã.

A trajetória histórica da implantação do termo circunstanciado realizado pela Brigada Militar nos remete a uma reflexão sobre a atualidade das ações desenvolvidas pelas polícias militares no Brasil. Os agentes previstos para atender às necessidades sociais da população estão buscando novas atribuições. Essas atribuições não são buscadas por vontade própria ou

por iniciativa das instituições, mas sim, como forma de melhorar a prestação de serviço e com o intuito de ampliar e manter o capital social existente. Além disso, ou em razão disso, têm surgido novos atores para o atendimento das necessidades sociais. As comunidades necessitam de soluções mais adequadas, rápidas, que propiciem melhores condições de sociabilidade entre elas. Assim, surgem novos atores com potencial capaz de atender a essa necessidade. Nesse sentido, surgem os municípios, por meio das guardas municipais, que irão desenvolver ações de respostas a essas necessidades. Muitas cidades, em especial as de médio e grande porte, constituíram guardas municipais para atender suas populações e territórios. Um exemplo significativo de participação de novos atores nesse cenário talvez tenha sido a pressão para a criação de condições para uso de armas, por parte dos Guardas Municipais, durante a constituição do estatuto do desarmamento. A busca dessa liberação é um exemplo real de participação dos municípios no tema da segurança pública. Em Porto Alegre não foi diferente. Como veremos no Capítulo a seguir, em 2002, foi criada a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana.

## **8 O NOVO PAPEL DOS MUNICÍPIOS - O CASO DE PORTO ALEGRE: A FORMAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA URBANA E A GUARDA MUNICIPAL**

Analizamos as diferentes políticas de segurança pública estaduais nos governos Britto e Olívio. Entretanto, as incertezas e inseguranças das comunidades estão a apresentar demandas cada vez maiores, as quais as polícias civis e militares não estão mais conseguindo dar conta. Esse novo cenário nos obriga a uma reflexão quanto à possibilidade de um novo papel dos municípios e da Guarda Municipal em nosso país e em nossos municípios.

O artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 2003) trata da segurança pública e, em seus parágrafos 4º, 5º e 8º, estabelece as atribuições das polícias civis e das polícias militares dos Estados e das guardas municipais, respectivamente, cabendo às polícias civis: as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Já o parágrafo 5º diz que cabe às polícias militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, e o parágrafo 8º possibilita aos municípios a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Dentro da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2007a), no Título IV, que trata da Ordem Pública, o capítulo I estabelece regramentos para a segurança pública. O artigo 124 diz:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Brigada Militar; II Polícia Civil; III Instituto Geral de Perícias.

O artigo 128 autoriza os municípios a constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. O artigo 129, que regula a Brigada Militar, de âmbito estadual, prevê que incumbe à polícia ostensiva a preservação da ordem pública, a guarda externa dos presídios e a polícia judiciária militar. Já o artigo 133 trata da Polícia Civil, à qual incumbe, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares.

Apesar de propor novas bases para organização política e social do Estado brasileiro, a Constituição Federal manteve a organização das polícias nos mesmos moldes dos anos anteriores e continuou a tratar de Segurança Pública como questão de defesa do Estado (RUDNICKI, 2007). Observa-se que o capítulo da Segurança Pública está colocado no título

que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

A inserção do parágrafo oitavo do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 possibilitou aos municípios a criação de Guarda Municipal para a proteção de seus bens, serviços e instalações. Desde então, o debate sobre o emprego das guardas municipais no Brasil vem sendo feito nos mais variados segmentos da sociedade. Com muita frequência, é tratado o tema do aproveitamento das guardas municipais entre os organismos que possam contribuir para o enfrentamento da insegurança coletiva.

O município de Porto Alegre, em 27 de dezembro de 2002, aprovou, na Câmara Municipal, Projeto de Lei do Executivo, criando a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública, Lei nº 9.056 (PORTO ALEGRE, 2002a). A proposta inicial era a de criação somente da Secretaria Municipal de Direitos Humanos, secretaria que vinha sendo gestada desde 1997. No entanto, entendendo a importância do tema e absorvendo a pressão exercida pela sociedade, agregou-se a segurança urbana ao texto da Lei.

Com a criação dessa Secretaria, a Prefeitura de Porto Alegre, em respostas às exigências do cenário atual, decidiu potencializar a atuação da Guarda Municipal. Para tanto, utilizou sua competência constitucional prevista no artigo 144, parágrafo 8º, que estabelece o seguinte:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2003, p. 90-1).

A inserção da Guarda Municipal no contexto e na concepção desejada possibilita que seus agentes sejam uma referência para as pessoas que convivem no entorno dos espaços onde os mesmos estejam atuando, quer na garantia do patrimônio: escolas, parques/prças, prédios públicos de oferecimento de serviços; quer na garantia dos serviços: fiscalização da Secretaria Municipal da Indústria e do Comércio (SMIC), acesso dos funcionários a unidades de saúde, abrigos da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). A oferta de tais garantias representa um significativo redimensionamento no papel da instituição, na sua organização, na modernização de seus recursos e na qualificação dos profissionais.

Cabe ressaltar que essa proposta visualiza a Guarda Municipal exercendo o seu papel na amplitude da compreensão das suas competências, cumprindo, assim, sua responsabilidade no tema da segurança urbana. Neste sentido é importante mencionar que, entre as atividades

que esse órgão pode realizar, destaca-se a segurança patrimonial, a segurança nas escolas, a garantia dos serviços, o apoio às ações de defesa civil e o apoio a organismos policiais e judiciais.

Isso sinaliza que o Guarda Municipal, respaldado por sua colocação no capítulo da segurança pública, deve ser visível à cidade, porém não como uma polícia que tem suas atividades baseadas na ostensividade e na investigação policial. A função do Guarda é a de um servidor público capacitado, com competências técnicas e legais para ser uma referência à comunidade onde está exercendo suas atividades, podendo receber/dar informações, passar orientações e fazer encaminhamentos – principalmente nos aspectos de cidadania/direitos/violência – resolver pequenos conflitos e participar das discussões comunitárias, sendo um verdadeiro “agente de segurança pública” (BALESTRERI, 2002, p. 26).

O relatório descritivo das Guardas Municipais brasileiras, realizado pela SENASP em 2003 e divulgado em novembro de 2005, revela que, dos 5560 municípios existentes no país, apenas quatrocentos possuem Guarda Municipal e, destes, somente cento e noventa e dois responderam ao questionário distribuído. Foi possível constatar que a maior concentração de municípios que possuem Guardas Municipais está na região Sudeste (70,83%). A segunda maior região é a Nordeste, com 12,5% e, logo abaixo, está a região Sul, com um percentual de 11,46%. As regiões Norte e Centro-oeste são aquelas onde se encontra o menor número de Guardas Municipais (BRASIL, 2005a).

Nesse estudo da SENASP, observou-se que as atividades desenvolvidas pelas Guardas Municipais no Brasil buscam atender à segurança patrimonial de bens públicos, à segurança escolar e a atividades que vão desde implementação de ações de prevenção comunitária, passando pela segurança armada e, com um índice menor de incidência, a prestação de serviços mediante convênios. O maior número de atendimentos realizados são o auxílio à Polícia Militar e o auxílio ao público, enquanto os atendimentos em menor número são o programa de aparelhamento de serviços públicos e o transporte de presos.

Os resultados da pesquisa realizada pela SENASP não nos permitem chegar a uma clareza muito grande quanto ao tipo de auxílio que as Guardas Municipais vêm prestando às Polícias Militares. As informações tanto nos levam a perceber que as Guardas Municipais vêm caminhando no sentido da constituição de uma força policial quanto o contrário. Constituir uma força policial é um dos objetivos menos presentes na criação das Guardas Municipais, e a mesma posição pode ser observada ao analisarmos o perfil das atividades normatizadas, as ocorrências registradas e os atendimentos executados. Isso evidencia a



distância que existe entre as ações das Guardas e as típicas ações de forças policiais. Por outro lado, o fato de o auxílio à Polícia Militar ser uma das principais atividades realizadas (a atuação armada em ações ostensivas de segurança, a presença de comandantes que são policiais militares e integrantes das forças armadas e a presença de grande número de equipamentos típicos de ação policial) nos abre uma dúvida quanto a esse distanciamento das atividades típicas de polícia.

A amplitude das ações executadas pelas Guardas Municipais é bem maior do que simplesmente zelar pelo patrimônio público e cuidar da segurança de eventos públicos. Os exemplos de ações tipicamente executadas pelas Guardas são “atendimentos sociais”, “assistência em escolas”, “mediação de conflitos” e “atividades de defesa civil”. Tais ações evidenciam claramente que as Guardas Municipais constituem órgãos de serviço público municipal que possuem uma orientação voltada para a constituição de uma ordem pública democrática, pois valorizam a garantia dos direitos individuais e coletivos, a qualidade de vida dos atores sociais, suas expectativas e suas formas de inserção no espaço urbano. Neste contexto, a boa articulação com outros órgãos de serviço público e do sistema de segurança pública e da justiça criminal evidencia uma concepção de trabalho mais realista e sensata, pois valoriza a integração e o compartilhamento de responsabilidades entre diferentes órgãos. No entanto, a fraca articulação com as Organizações Não Governamentais (ONGs) mostra que ainda existe um espaço a ser ocupado na constituição dessa equipe de trabalho.

Embora algumas Guardas Municipais existentes no país tenham mais de 100 anos, até 2003, não haviam sido implementadas ações que objetivassem identificar o Perfil Organizacional das Guardas Municipais, assim como elaborar e disponibilizar instrumentos técnicos orientadores e disciplinadores de sua atuação, de forma a qualificar essa atuação. A pesquisa realizada pela SENASP teve por objetivo identificar as áreas de maior déficit, de forma a orientar os investimentos a serem realizados por esta secretaria nacional no âmbito do Ministério da Justiça, assim como a promoção de políticas públicas na área. A proposta que vem sendo desenvolvida busca contribuir para que os profissionais das Guardas Municipais tenham plenas condições técnicas de desenvolvimento de suas atividades e capacidades – tanto com o treinamento adequado e continuado, quanto com a disponibilidade de informações e equipamentos necessários ao pleno exercício profissional, com diretrizes de atendimento às suas próprias necessidades, monitoramento sobre suas ações, reconhecimento e valorização de suas atividades, proporcionando também a elevação da autoestima desses profissionais.

No perfil descrito pela SENASP, as atividades realizadas pelas Guardas Municipais

apresentam uma semelhança significativa com as realizadas pelas polícias militares do país. A transição do regime militar para o atual regime civil implicou um conjunto de confrontos sociais e políticos em torno do destino das instituições públicas e seus papéis construídos em um socialmente almejado processo de democratização. Ainda não houve a ruptura com um modelo de formação policial orientado pela perspectiva da formação do exército, orientada pela doutrina da segurança nacional, segundo a qual a polícia deveria ter como função a defesa do Estado (TAVARES DOS SANTOS, 2007).

A pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais forneceu subsídios para a elaboração da Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, instrumento norteador para a formação de novos profissionais e treinamento continuado de seus profissionais, e primordial para a excelência da atuação das Guardas Municipais do país. Destaca-se também o papel dos municípios no SUSP – Sistema Único de Segurança Pública – qual seja o de implementar ações e atividades voltadas à prevenção da violência e criminalidade e, nesse sentido, a Guarda Municipal é instrumento fundamental no alcance das metas de redução da violência e criminalidade (BRASIL, 2005b).

A Guarda Municipal, em Porto Alegre, tem atuado na manutenção da segurança do patrimônio público municipal (bens, serviços e instalações). Este serviço

envolve a proteção aos bens móveis e imóveis, a garantia do desempenho das funções dos servidores e a garantia da oferta de serviço aos usuários. Isto implica a participação nas decisões de assuntos pertinentes à segurança do município, na elaboração de projetos em sua área de competência e na tomada de decisões para as ações, necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho (FERNANDES e SILVA, 2003, p.34).

No desenvolvimento dessas tarefas são guarnecidos os próprios municipais, em quase toda a sua totalidade, que envolve 374 postos de atendimentos. São atendidos cento e cinco postos de saúde por meio de monitoramento eletrônico, onde também ocorrem patrulhamentos motorizados, no turno do dia, nas unidades com maior índice de incidência de ocorrências contra a vida dos funcionários e usuários. São atendidas noventa e quatro escolas da rede municipal de ensino, sendo as de educação infantil atendidas com monitoramento eletrônico; as de ensino fundamental contam com guarda fixo durante as vinte e quatro horas do dia. São realizados também patrulhamentos em quatro parques da cidade e em quarenta praças, além de viadutos e monumentos. A Guarda Municipal desenvolve atividade de apoio à Procuradoria Geral do Município, ao Departamento Municipal de Habitação, à Secretaria de Obras e Viação, à área de risco e junto à Defesa Civil, na fiscalização da cidade.

A partir de 2003 vem sendo estudada a ampliação dos campos de atuação da Guarda Municipal no sentido de incluir, dentre suas atribuições, as atividades de segurança das autoridades municipais, o zelo pela harmonia da utilização das praças e dos jardins do município, a atuação em locais de grande fluxo de pessoas, tais como postos de saúde, escolas municipais e fiscalização do comércio ambulante, todos serviços de fundamental importância para o desenvolvimento da própria Guarda Municipal e para a população de Porto Alegre. O processo de conhecimento da Guarda Municipal pela comunidade da cidade irá propiciar a participação nas atividades desenvolvidas, interagindo e socializando as ações comunitárias nas áreas onde atua (FERNANDES & SILVA, 2003).

Entende-se que a atuação da Guarda Municipal nestes moldes irá propiciar maior segurança para os munícipes e ampliar o capital social da Guarda Municipal. Esses fatos já são, de certa maneira, apontados em pesquisa científica realizada pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, desenvolvida pelo Professor Doutor José Vicente Tavares dos Santos e seu grupo de estudo (TAVARES DOS SANTOS & RUSSO, 2003).

Os resultados de pesquisa realizada com os coordenadores de unidades de saúde e direções de escolas municipais, sobre o tema da segurança e sobre a participação da Guarda Municipal nesse universo, também demonstram a contribuição da Guarda Municipal na prevenção da violência. Da mesma forma, pesquisa realizada pela Prefeitura de Porto Alegre revela que há, por parte da população do município, uma grande preocupação com a violência. Independentemente da presença da polícia, as pessoas sentem medo, ao sair de casa, de serem vítimas da violência e de tomarem ou não conhecimento de crimes. GOMES (2003, p. 22) cita matéria publicada no jornal Estado de São Paulo com o seguinte texto:

Medo da violência aprisiona cariocas. Muitos mudam a rotina, outros fogem da cidade e há quem evite ao máximo sair de casa. Imaginação – Os especialistas alertam para os perigos do “medo imaginário”. “A violência imaginária é bem pior do que a real. Pior que sofrer um assalto é imaginar que há assaltantes por todos os lados”, afirma Reinaldo Lobo, da Sociedade Brasileira de Psicologia de São Paulo. Em sua avaliação, a mídia transforma violência em espetáculo e ajuda a aumentar a paranoia coletiva. Ele sente os efeitos no consultório: “vários pacientes deixaram de optar por consultas noturnas e são atendidos durante o dia. Eles fazem isso porque evitam circular pela cidade à noite”, explica.

A pesquisa, bem como a matéria do referido jornal, demonstra que não só nos grandes centros, como Rio de Janeiro e São Paulo, mas também em outras cidades, como Porto Alegre, o medo da violência está instalado. Atualmente, a insegurança e o pânico passaram a fazer parte da vida cotidiana, criando um imaginário de medo, que transforma as relações

sociais, fazendo de cada indivíduo uma vítima atual ou potencial, ou ainda um suspeito permanente, desenvolvendo formas de solidariedade e identificação ou colocando uns contra os outros.

O pânico incorporado ao imaginário social vem a ser estimulado pela banalização da violência apresentada pela mídia como uma mercadoria de lucro e um valor cultural. Em consequência, medidas de proteção, como grades, muros, vigias, alarmes e sistemas sofisticados de segurança, acabam por isolar os indivíduos cada vez mais de seu entorno.

A Prefeitura de Porto Alegre presta os mais diversos serviços para sua comunidade, dentre os quais está a atuação da Guarda Municipal. Diante deste cenário real ou imaginário no qual vivem os porto-alegrenses, é necessário ampliar e aperfeiçoar a oferta e a garantia desses serviços, em especial nas escolas municipais e nas unidades de saúde, que são atendimentos essenciais para a sociedade. Além disso, têm servido ao crime como ícones de poder.

As Guardas Municipais constituem-se como gestoras e operadoras do sistema de segurança pública na esfera municipal, e suas ações contribuem com as forças policiais para a garantia da segurança pública na cidade e para a prevenção da violência. Partindo desses pressupostos, foi realizado um estudo documental sobre as Guardas Municipais na Secretaria Nacional de Segurança Pública e, sobre a Guarda do município de Porto Alegre, na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, analisando os dados e pesquisas existentes (FERNANDES, 2008). Nesse estudo foram identificadas as atividades realizadas pela Guarda Municipal de Porto Alegre, visualizando os objetivos e as competências legais para atuação no âmbito da segurança pública para o oferecimento da prevenção à violência.

A Guarda Municipal atua junto aos serviços municipais, através do atendimento fixo ou de tecnologias de segurança, tais como o sistema de circuito fechado de televisão, o sistema de alarme eletrônico e o atendimento motorizado, conforme demonstrado no quadro a seguir.

<b>TIPOS DE ATENDIMENTO</b>		<b>Praças</b>	<b>Parques</b>	<b>SMED</b>	<b>SMS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Atendimento fixo</b>	Locais			54	4	58
	Nº de guardas			225	14	239
<b>Sistema de alarme e atendimento fixo</b>	Locais			4		4
	Nº de guardas			9		9
<b>Patrulhamento</b>	Locais	04	40	1	2	47
	Nº de guardas	140	140	04	04	144
<b>TOTAL</b>	<i>Locais</i>			<b>59</b>	<b>6</b>	<b>65</b>
	<i>Nº de guardas</i>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>234</b>	<b>14</b>	<b>388</b>

**Quadro 6** – Tipos de atendimento de segurança efetuados pela Guarda Municipal em unidades das Secretarias da Educação (SMED) e da Saúde (SMS) de Porto Alegre e quantidade de guardas envolvidos nas atividades, 2003.

## 8.1 HISTÓRICO DA GUARDA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

A Guarda Municipal de Porto Alegre tem mais de cem anos de história; procuramos retratá-la destacando alguns fatos que marcaram sua existência. Ela foi criada mediante o Ato nº 6, de 03 de novembro de 1892, pelo então Intendente do município, Alfredo Augusto de Azevedo. Entre os anos de 1892 e 1893, esteve vinculada à Brigada Militar do Estado, sendo que, durante esse tempo, correu por conta do município, unicamente, o vencimento dos praças e alguns oficiais e o aluguel do quartel.

Em 10 de outubro de 1896, por meio do Ato nº 20, o Intendente João Luiz de Farias Santos organizou a Polícia Administrativa do município. Em 17 de novembro de 1896, o Intendente interino Cherubi Febeliano da Costa decretou a extinção da Guarda Municipal e do Corpo de Fiscais. A partir desse momento, a Guarda Municipal foi incorporada à Polícia Administrativa, funcionando assim até o ano de 1928.

Em 10 de janeiro de 1929 foi assinado um convênio entre o município e o Governo do Estado, para que os serviços de higiene, policiamento e instrução fossem feitos pelo

Estado. Durante essa época, o Corpo da Guarda era constituído de um quadro administrativo e três destacamentos isolados: o primeiro, instalado no bairro Rio Branco; o segundo, em Belém Novo, e o terceiro, na Ilha da Pintada. O convênio com o Estado expirou em 31 de dezembro de 1935 e, em 1936, outro convênio foi assinado durante o governo do Prefeito Alberto Bins; funcionou dessa maneira até aproximadamente o ano de 1957. A Guarda Civil, pertencente ao quadro da organização municipal, foi transferida à administração do Estado, mediante convênio com o município. Pouco tempo mais tarde, a Guarda Civil passou efetivamente para o Estado.

Pelo Decreto nº 1410, de 31 de dezembro de 1957, foi criado o setor de Guardas, subordinado à Secção de Fiscalização do Departamento de Limpeza Pública (DLP). Em 10 de agosto de 1959, o Decreto nº 1835, assinado pelo prefeito Tristão Sucupira Viana, extinguiu o setor de Guardas existente no DLP e, visando a maior eficiência, criou o Serviço da Guarda Municipal, subordinando-o à Secretaria do Governo Municipal e estabelecendo suas atribuições. Posteriormente, por meio do Decreto nº 2069, de 10 de agosto de 1960, foi alterada a denominação de Serviço de Guarda Municipal para Guarda Municipal e, em 30 de janeiro de 1969, passou a denominar-se Serviço de Vigilância Municipal pelo Decreto nº 3865, assinado pelo Prefeito Célio Marques Fernandes.

Em 1981, foi realizado o primeiro concurso público para a admissão de novos vigilantes, visando a aprimorar e melhorar o desempenho de suas funções. O concurso seguinte foi realizado em 1985. Um ano antes, foi concedida a gratificação por risco de vida, através da Lei 5404. Em 1988, foi concedida a gratificação por atividade perigosa, através da Lei 6309. Nessa época, foram estabelecidos 630 cargos. Em 1991 e 1992, foram realizados novos concursos públicos. Em 1994, o Decreto 11.140 modificou a denominação de "Serviço de Vigilância Municipal" para "Guarda Municipal", órgão subordinado à Secretaria do Governo, Supervisão para Assuntos Internos.

Em 1997, foi criada a Ronda Escolar, serviço prestado diretamente à Secretaria Municipal de Educação (SMED), a partir de projeto elaborado com os poucos recursos existentes na época, mas que obteve êxito e boa repercussão na Administração. O atendimento foi direcionado à SMED, por essa secretaria ter, na época, a maior demanda e ser o setor mais necessitado dos serviços da Guarda Municipal. Na ocasião, foram constituídas guarnições de patrulheiros, compostas por dois guardas, que eram distribuídas por áreas distintas. Iniciou-se dessa forma o serviço de patrulhamento, que passou a compor as atribuições da Guarda Municipal.

Em 1998, foi apresentada a primeira fase do Projeto Sistema de Alarme Eletrônico

(SAE) com a intenção de propiciar a necessária ampliação do atendimento prestado pela Guarda Municipal, propondo algumas adequações na matriz de atendimento e instalação de sistema de alarmes eletrônicos que teriam o monitoramento e o atendimento realizado pela Guarda Municipal. Deu-se, a partir de então, a reestruturação da Guarda Municipal, com a descentralização dos serviços e a sua divisão em seis áreas operacionais, criando-se a função de Supervisor de Área. A segunda fase do Projeto SAE foi apresentada em 1999, com a participação de outras Secretarias, em especial da Secretaria Municipal da Saúde, mantendo os mesmos objetivos propostos na primeira fase. Deu-se uma nova adequação da estrutura, com o acréscimo de mais uma área, totalizando então sete áreas.

Em 2002, a partir da criação da Secretaria dos Direitos Humanos e Segurança Urbana, a Guarda Municipal passou a integrá-la, estando subordinada à Coordenação de Segurança Urbana.

Além do previsto no parágrafo 8º do Artigo 144 da Constituição Federal do Brasil e do previsto no artigo 128 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, os quais possibilitam aos municípios a criação de Guarda Municipal para a proteção de seus bens, serviços e instalações, há outras legislações no âmbito municipal em Porto Alegre que dão atribuições e regulam a atuação da Guarda Municipal na cidade.

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo nono estabelece que “[...] compete ao município, no exercício de sua autonomia: [...] VI – constituir a Guarda Municipal, destinada à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, conforme dispuser a lei” (PORTO ALEGRE, 2007, p. 2).

Em abril de 2002, foi publicada a Ordem de Serviço Nº 007, a qual preconiza a instituição de princípios e diretrizes no âmbito do Município de Porto Alegre com a finalidade de orientar as ações da Guarda Municipal, de acordo com a Constituição Federal e legislações pertinentes à matéria. A orientação geral era respaldada na prevalência dos Direitos Humanos (PORTO ALEGRE, 2002b).

A Instrução Normativa Nº 001/02, também no âmbito municipal, estabelece procedimentos gerais a serem adotados pela Guarda Municipal e outras providências, sendo uma espécie de regimento interno da Guarda Municipal.

A Lei Nº 9.056, de 27 de dezembro de 2002, criou a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana e os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, além de outras providências. Estabelece em seu artigo terceiro que a Guarda Municipal passa a integrar a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana (PORTO ALEGRE, 2002a). Anteriormente a essa lei, a Guarda Municipal estava vinculada à Secretaria do Governo

Municipal, junto ao Gabinete do Prefeito.

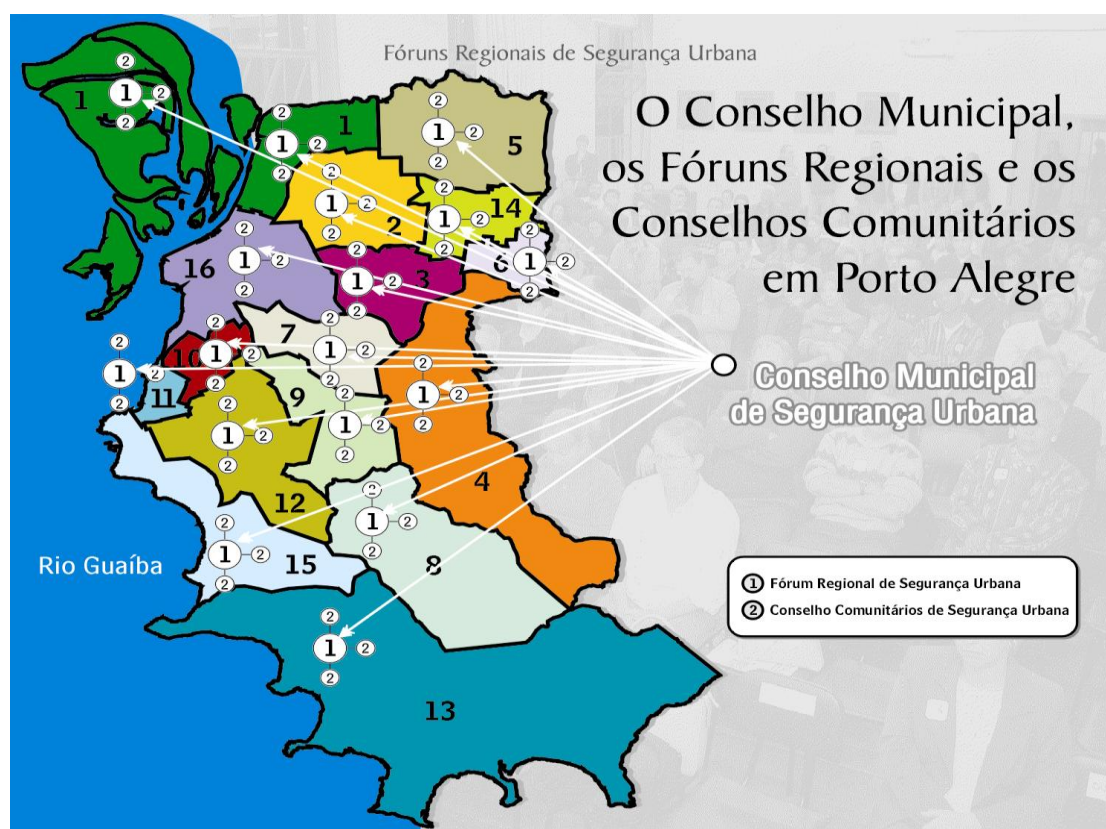
A Lei Complementar Nº 487, de 14 de janeiro de 2003, criou o Conselho Municipal de Justiça e Segurança, os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança visando a disciplinar e organizar a participação da sociedade para o efetivo controle social dos serviços de segurança pública (PORTO ALEGRE, 2003). Os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança são entidades criadas nos bairros e vilas da cidade de Porto Alegre, objetivando a participação direta dos cidadãos nas questões que envolvem a segurança social e os serviços de segurança pública prestados à comunidade em que residem.

Essa Lei Complementar Municipal foi regulamentada pelo Decreto Nº 14.487, de 04 de março de 2004, que dispõe sobre a estrutura, a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Justiça e Segurança, dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança (PORTO ALEGRE, 2004a).

A existência de um Conselho de Justiça e segurança, estadual e/ou municipal, permite que os órgãos responsáveis, direta ou indiretamente, por políticas e gestão da segurança pública, possam reunir informações e fundamentos técnicos e científicos, junto com a participação popular, para o desenvolvimento de soluções para um problema complexo e multifacetado como esse. As prefeituras desempenham um papel necessário na construção de soluções para o problema, pois é no seu território que os delitos acontecem.

Em Porto Alegre, no ano de 2003, foram realizados diversos seminários com a população para a criação de Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança e de Fóruns Regionais. Os fóruns foram implementados nas dezesseis regiões da cidade, conforme divisão prevista no plano diretor, onde estavam as regiões do Orçamento Participativo, conforme se vê na figura a seguir.





**Figura 14** – Mapa das regiões do Orçamento Participativo com a distribuição dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança.

A Guarda Municipal, instituição vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), tem participação direta nos fóruns, conforme disposto no inciso IV, do Art. 4º do referido Decreto.

Em razão disso, a SMDHSU, por meio da Coordenação de Segurança Urbana e da Coordenação de Pesquisa e Formação elaborou, no ano de 2002, um programa de formação para os Guardas Municipais representantes nos dezesseis fóruns regionais e no Conselho Municipal. O curso foi desenvolvido com o intuito de proporcionar condições de integração e formação para esses representantes, potencializando suas ações para uma proposta de construção de um sistema de proteção social.

Após a aprovação da criação do Conselho e dos Fóruns, em 2004, buscou-se realizar a formação e capacitação de guardas municipais para a instalação dos processos de reuniões e coordenação dos trabalhos. Essa estratégia foi importante em razão das disputas político-partidárias na cidade, que poderiam colocar em risco o desenvolvimento do projeto. O fato de o projeto ter sido “capitanado” por Guardas Municipais, servidores do município, e menos afeitos às incertezas dos momentos políticos, fez com que a participação popular e as reuniões fossem realizadas nas 16 regiões da cidade. A presença dos guardas nas reuniões e na

mobilização comunitária elevou a autoestima deles e qualificou a prestação dos serviços prestados pela Prefeitura em diversos setores, além de proporcionar a aproximação da comunidade com a Guarda Municipal.

O Decreto N° 14.706, de 9 de novembro de 2004, aprovou o Regimento Interno do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2004b). A última publicação legislativa referente à Guarda Municipal de Porto Alegre foi a Lei N° 9.970, de 30 de maio de 2006, que criou junto à Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana a Corregedoria da Guarda Municipal e a Ouvidoria da Guarda Municipal (PORTO ALEGRE, 2006). Essa legislação cumpriu sugestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, que busca a criação de ouvidorias em todas as Guardas Municipais.

## 8.2 ÁREA DE ATUAÇÃO E TRABALHO DESENVOLVIDO PELA GUARDA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

A segurança urbana é uma das prioridades na pauta de discussão da sociedade. O aumento crescente da criminalidade e da violência, decorrente de causas sociais, da impunidade e da inadequação do sistema de segurança pública, torna ainda mais crítico o momento. Frente a este cenário, torna-se importante refletir sobre a atuação da Guarda Municipal, visto que esta não pode estar descontextualizada do local em que atua.

A Guarda Municipal atua na manutenção da segurança do patrimônio público municipal (bens, serviços e instalações). Esse serviço envolve a proteção aos bens móveis e imóveis, a garantia do desempenho das funções dos servidores e a garantia da oferta de serviço aos usuários. Isto implica a participação nas decisões sobre assuntos pertinentes à segurança do município, sobre a elaboração de projetos em sua área de competência e a tomada de decisões para as ações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho.

Dentro dessas tarefas, hoje são guarnecidos os próprios municipais em quase toda a sua totalidade, quer por meio de efetivo fixo, lotado junto ao próprio municipal, quer por meio do sistema de alarmes, com a vigilância móvel em patrulhas. Também realiza atividade de apoio à Procuradoria Geral do Município, ao Departamento Municipal de Habitação, à Secretaria de Obras e Viação, Área de Risco e junto à Defesa Civil, na fiscalização da cidade, em questões de reintegrações de posse, nos casos de ocupações e em situações emergenciais de chuva, incêndio, desabamento, sempre com a parceria da Brigada Militar.

No período compreendido entre os anos de 2002 e 2004 foram realizadas ações visando à ampliação das atribuições da Guarda Municipal nas praças e jardins do município e à garantia da prestação de serviços dos fiscais da administração, entendendo serem essas funções aquelas demandadas pela população, as quais visam a oferecer condições mínimas de utilização dos espaços públicos, assim reconquistando o sentimento de segurança dos munícipes.

A Guarda Municipal está dividida em áreas de atuação, compostas por efetivo fixo, móvel e quadro de chefias. As áreas são: Centro - Menino Deus; Centro – Humaitá; Cruzeiro; Partenon; Leste; Norte; Eixo Baltazar; Eixo Sul; Restinga e Grupo Especial Motorizado (GEM). Cada área, conforme sua necessidade, possui uma ou mais guarnições (automóvel patrulha), geralmente com três componentes, que executam o serviço de fiscalização e patrulhamento nos prédios (setores) públicos municipais e apoio ao efetivo, estando cada turno de serviço sob responsabilidade de um Supervisor de Área. Essa divisão em áreas geográficas (descentralizadas) facilita o atendimento e o gerenciamento do trabalho.

Para tanto, conta com um efetivo de 632 guardas na administração centralizada. Há ainda 170 guardas municipais no Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE), 50 no Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e 50 no Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU).

A Guarda atua por meio de guardas fixos, que compõem a matriz de atendimento. O atendimento é complementado pelo Serviço de patrulha executado pelas guarnições móveis, distribuídas nas áreas, prestando serviço 24 horas e realizando inspeções e apoios nos diversos setores.

Há também um Sistema de Alarme Eletrônico, projetado pela Guarda Municipal, que foi adquirido e implantado em conjunto com as diversas Secretarias usuárias do serviço. O monitoramento e o atendimento são realizados diretamente pela Guarda Municipal; o serviço de manutenção do sistema é terceirizado.

Existe, ainda, um Sistema de Circuito Fechado de Televisão instalado na Usina do Gasômetro. O monitoramento é feito no local, e o atendimento, realizado pelo efetivo ali locado com o apoio direto das guarnições. Está em estudo a ampliação do sistema para outros próprios, já com a apresentação dos projetos para instalação.

A partir de dezembro de 2001, a Guarda Municipal passou a atender a Fonte Talavera, é um patrimônio histórico do município que compõe o conjunto do Paço Municipal, hoje restaurado. Como a Fonte se localiza fora do limite do prédio, portanto no passeio, esta ação se dá envolvendo a Brigada Militar, de forma integrada com as diversas Secretarias

Municipais, e seu funcionamento está sendo avaliado para utilização em outros locais próximos aos próprios municipais. Atendimento semelhante é dado à Secretaria Municipal de Obras e Viação e à Procuradoria Geral do Município nas questões de reintegrações de posse e invasões e apoio à Defesa Civil.

A partir do trabalho de formação realizado nos anos de 2001 e 2002, constatou-se, nos relatórios finais, a necessidade de se continuar aprofundando e qualificando a formação da Guarda Municipal, tornando-a protagonista da sua prática cotidiana identificada com as transformações sociais, fortalecendo sua identidade institucional e a autoestima coletiva.

Entende-se que a democratização da gestão pública passa pelos guardas municipais, pela sua formação, sua valorização profissional e suas condições de trabalho. O investimento em formação envolve a formação inicial e continuada, articulada a um processo de valorização da identidade profissional. Reconhecemos que na formação dos guardas municipais é necessária a existência de um campo de conhecimentos específicos para a intervenção profissional na prática social.

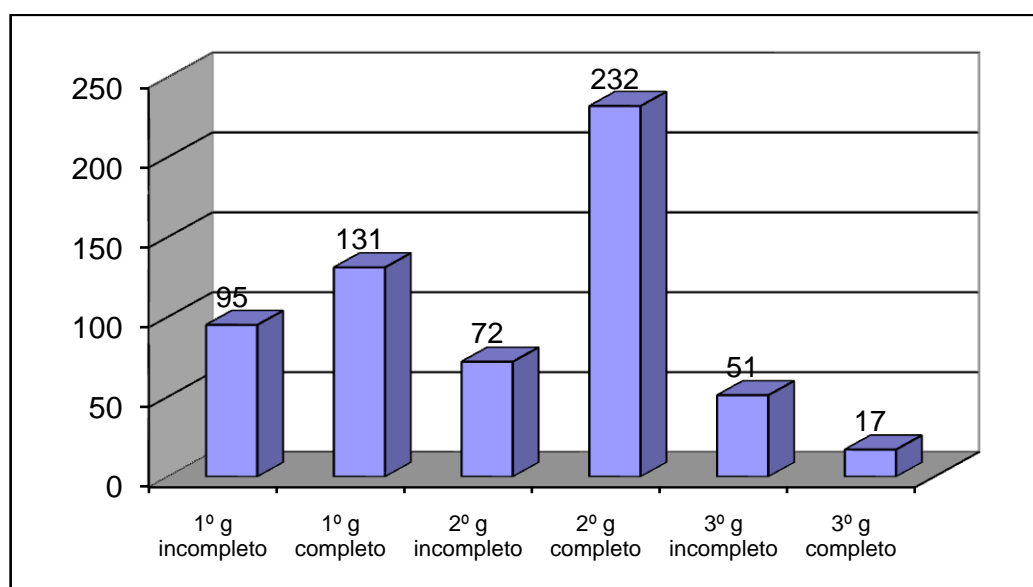
No ano de 2003, ocorreu a formação da primeira turma de um curso voltado para garantia de prestação de serviços de fiscalização da Secretaria Municipal da Indústria e Comércio (SMIC), com 28 servidores da Guarda Municipal que participaram integralmente do curso oferecido na primeira fase; logo após, mais 37 funcionários (30 guardas e 7 fiscais da SMIC) foram preparados para atuarem nesse tipo de serviço. Este foi um novo momento que se iniciou com a participação dos guardas municipais, no centro da cidade e nos locais de maior concentração do comércio na função garantidora dos serviços da Prefeitura.

### 8.3 PERFIL DA GUARDA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

A SMDHSU da prefeitura de Porto Alegre conta, em sua estrutura organizacional, com a Coordenação de Pesquisa e Formação, além da Coordenação de Segurança Urbana, a qual se vincula à Guarda Municipal. Foi realizado junto com a Coordenação da Guarda Municipal um levantamento do perfil de seus integrantes e dos tipos de crimes ocorridos durante o ano de 2003, considerando seus pontos de atuação fixos e não fixos. Também foram aplicados questionários aos responsáveis (diretores, coordenadores e representantes) pelas escolas e postos de saúde municipais, pela Coordenação de Pesquisa e Formação, com o objetivo de conhecer a situação de segurança nos locais de atuação da Guarda Municipal. A seguir, são

apresentados alguns dos resultados desses levantamentos, por meio de tabelas e gráficos e da análise realizada.

A Guarda Municipal de Porto Alegre é constituída de 632 integrantes. No segundo semestre de 2001 realizou-se concurso para a reposição dos cargos em aberto, sendo incorporados 101 novos guardas municipais. Os critérios básicos para admissão são: escolaridade de 6ª série, Carteira Nacional de Habilitação para automóvel, idade acima de dezoito anos, aprovação em prova escrita (português, matemática e legislação) e teste de aptidão física. O gráfico 16 mostra o perfil dos integrantes da Guarda, em relação à escolaridade.

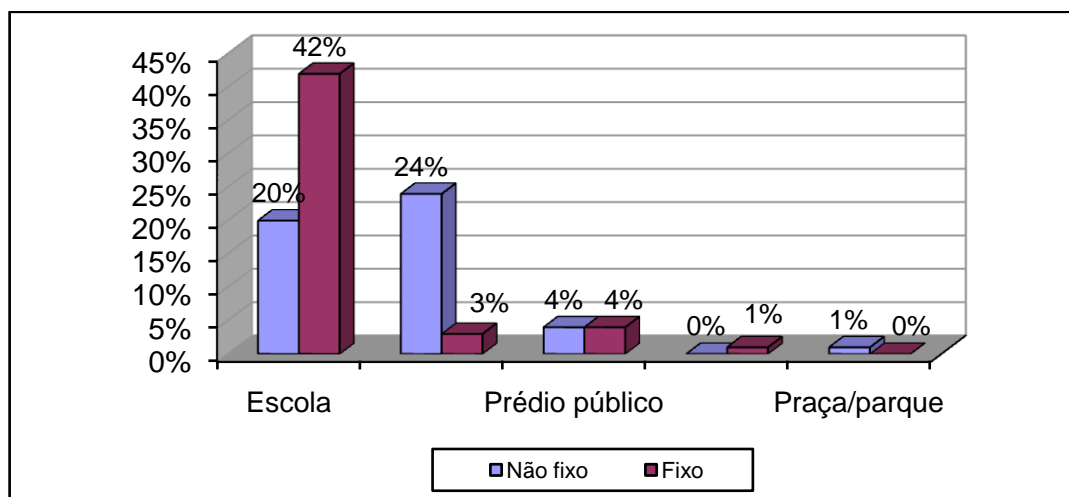


**Gráfico 16** – Escolaridade dos integrantes da Guarda Municipal, Porto Alegre, 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Segurança Urbana, levantamento realizado junto à Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

Observa-se que a maioria, 232 pessoas, tem o ensino médio completo; em segundo lugar, há 131 pessoas com o ensino fundamental completo; em terceiro lugar, há noventa e cinco funcionários com o ensino fundamental, incompleto. Há, ainda, dezessete guardas com o curso superior completo. O grupo é heterogêneo em relação à escolaridade.

A Guarda Municipal realiza o seu trabalho em sete áreas da cidade, atuando em vários locais públicos, seja com postos fixos ou não fixos, como se constata no Gráfico a seguir.



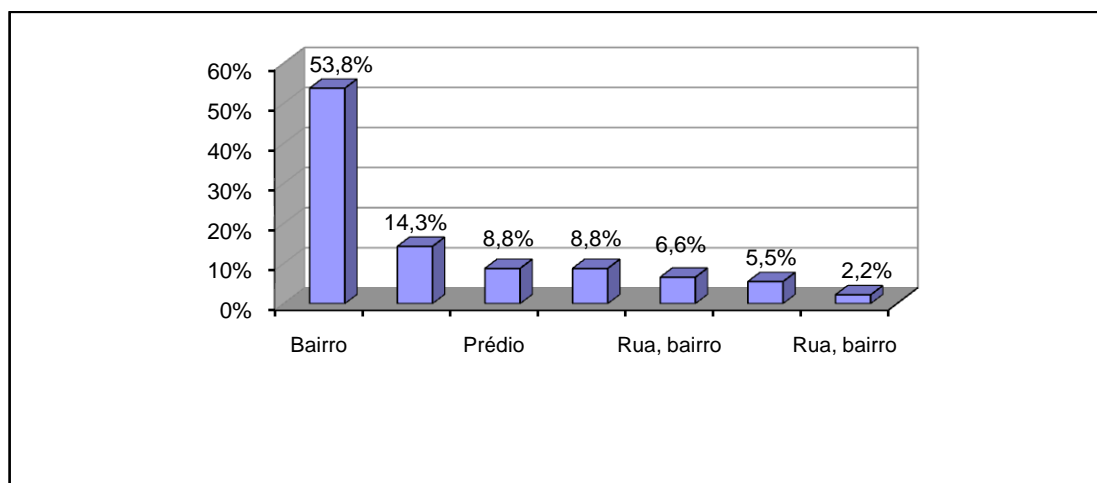
**Gráfico 17** – Atuação da Guarda Municipal, segundo local da atividade e existência de posto fixo ou não fixo, Porto Alegre, 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Segurança Urbana, levantamento realizado junto a Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

Observa-se, no gráfico 17, que a maior parte de trabalho da Guarda é realizado em escolas (42% de postos fixos e 20% de postos não fixos); em seguida, o serviço está mais presente nos postos de saúde (24% não fixos e 3% fixos); e também nos prédios públicos, cemitérios e praças.

Os problemas de segurança acontecem em vários espaços, não se limitando ao local onde a Guarda Municipal atua, mas abrangendo a rua e o bairro. Os dados apresentados nos gráficos a seguir mostram quais são os locais onde mais ocorrem problemas, assim como o nível de segurança de cada um deles, na concepção dos coordenadores dos locais de atuação da Guarda.

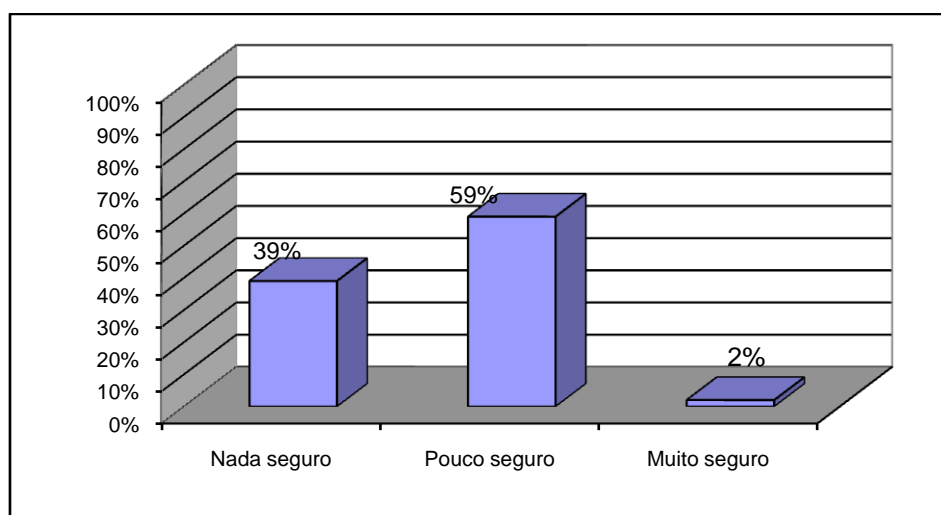
O gráfico 18 mostra que 53,8% dos pesquisados dizem ser o bairro o irradiador dos maiores problemas de segurança; logo após, 14,3% afirmam ser na rua os maiores problemas, seguidos por 8,8% que afirmam ser no prédio ou nos três locais. Percebe-se que, mesmo um serviço que garanta totalmente a segurança do prédio não é condição suficiente para garantir a maior segurança no local, pois depende de se constituir uma condição segura na rua e no bairro.



**Gráfico 18** – Espaços onde os problemas de segurança ocorrem na concepção dos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal, Porto Alegre, 2004.

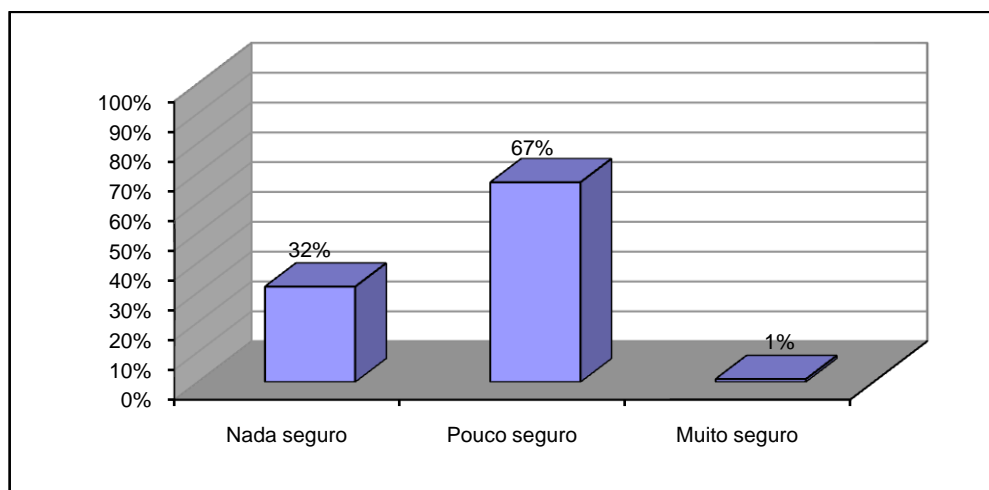
Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Pesquisa e Formação, levantamento realizado junto aos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

O gráfico abaixo identifica que 59% dos pesquisados dizem ser o bairro onde se situa o prédio público um local pouco seguro; 39% acreditam que o bairro é nada seguro, e apenas 2% se sentem seguros no bairro.



**Gráfico 19** – Nível de segurança do bairro onde estão situados os prédios em que a Guarda Municipal atua, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004.

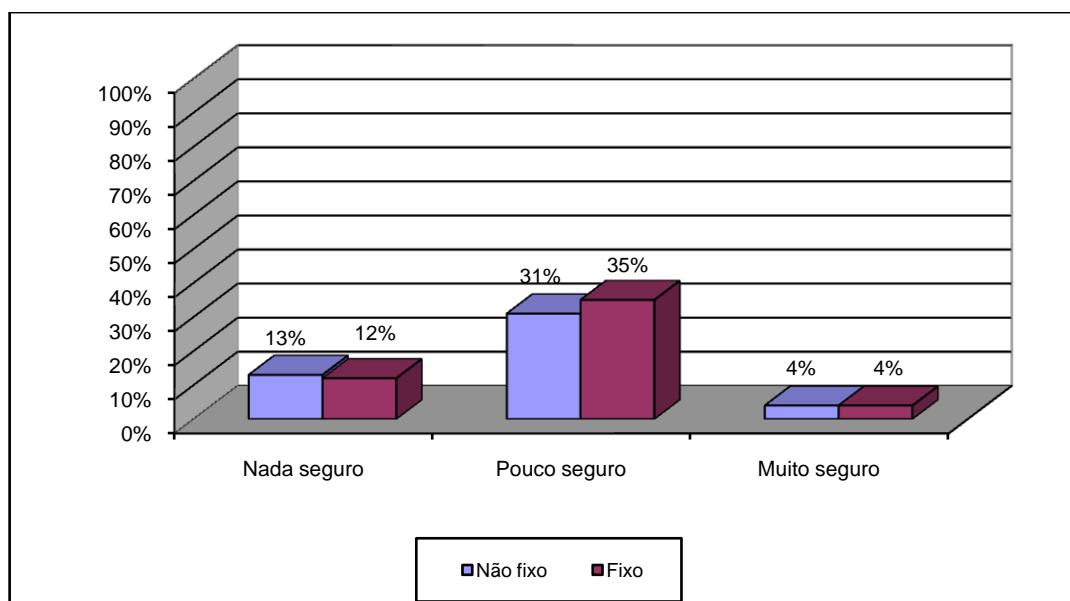
Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Pesquisa e Formação, levantamento realizado junto aos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.



**Gráfico 20** – Nível de segurança da rua onde estão situados os prédios em que a Guarda Municipal atua, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Pesquisa e Formação, levantamento realizado junto aos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

Em relação ao nível de segurança da rua onde se encontra o prédio público, cerca de 67% dos pesquisados dizem ser um local pouco seguro; 32% acreditam que é nada seguro, e apenas 1% dos pesquisados se sentem seguros na rua (Gráfico 20).



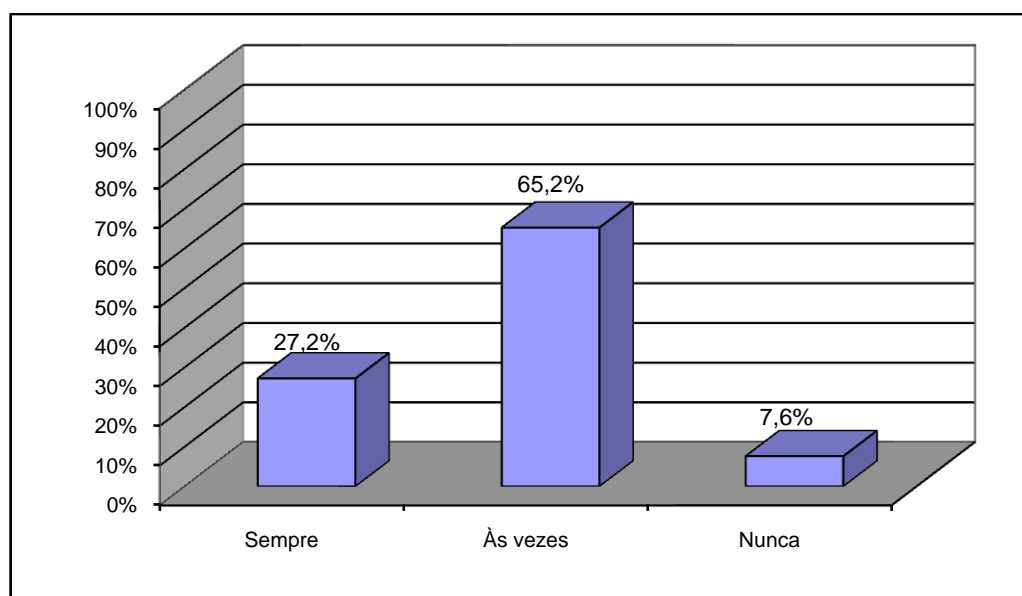
**Gráfico 21** – Nível de segurança do prédio em que a Guarda Municipal atua, seja com ponto fixo ou não fixo, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Pesquisa e Formação, levantamento realizado junto aos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.



No aspecto referente à segurança do prédio, os dados nos mostram que a maioria dos pesquisados considera o prédio pouco seguro, representando 31% dos locais onde o posto da guarda não é fixo e 35% onde o posto é fixo. Entre os que consideram o prédio nada seguro, temos 13% dos coordenadores dos locais em que não há posto da guarda fixo e 12% onde o posto é fixo. Apenas 4% afirmam que o local do prédio é seguro, seja onde há posto fixo ou não fixo. Confrontando-se com o percentual da rua e do bairro, constata-se que no prédio há maior sensação de segurança. Sendo assim, acreditamos que a presença da Guarda contribuiu para esse desempenho positivo (Gráfico 21).

O levantamento realizado também mostrou alguns aspectos relacionados à preservação dos prédios públicos e aos tipos mais comuns de delitos que ocorreram nos locais de atuação da Guarda.



**Gráfico 22** – Valorização e preservação do prédio pela comunidade, na concepção dos coordenadores desses locais onde a Guarda Municipal atua, Porto Alegre, 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Pesquisa e Formação, levantamento realizado junto aos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

No que se refere à valorização e a preservação do prédio, a maioria (65,2%) dos pesquisados disse que a comunidade preserva às vezes, enquanto 27,2% referiram preservar sempre, e apenas 7,6%, nunca, o que caracteriza um cuidado relativo da população com esses prédios públicos (Gráfico 22).

As tabelas a seguir identificam os tipos mais comuns de delitos que ocorreram nos locais de atuação da Guarda, sejam os que possuem postos fixos como os não fixos, durante o

ano de 2003.

**Tabela 2** - Tipos de crimes que ocorreram nos locais fixos de atuação da Guarda Municipal durante o ano de 2003, Porto Alegre.

<b>Tipos de crimes</b>	<b>Nº ocorrências</b>
Furto / Roubo / Arrombamento.	22
Lesão corporal. Agressão física de professor por aluno, aluno por aluno e outros por pais.	11
Pichação. Vandalismo (pneus furados c/ faca e parabrisas quebrados)	03
Drogadição.	02
Invasão e vilipêndio de sepulturas, roubos de metais.	01
Um guarda atirou em um ex-aluno no portão.	01
<b>Total</b>	<b>40</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Segurança Urbana, levantamento realizado junto à Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

Analisando os dados apresentados na tabela 2, constata-se que os crimes contra o patrimônio são os mais incidentes, sendo os furtos e os roubos os mais comuns. Mas também ocorrem agressões, brigas e consumo de drogas. Portanto, o ambiente de trabalho do guarda municipal não é calmo, exigindo atenção e disposição para prevenção, bem como o trabalho de realizar mediações.

**Tabela 3** - Tipos de crimes que ocorreram nos locais não fixos de atuação da Guarda Municipal, durante o ano de 2003, Porto Alegre.

<b>Tipos de crimes</b>	<b>Nº ocorrências</b>
Furto / Roubo / Arrombamento.	21
Agressão a professores, apedrejamento a vidros, roubo de placas de automóveis, tentativa de assaltos.	04
Comércio de vagas (Venda de Fichas) Arrombamento	01
Depredação do portão de acesso do posto de saúde.	02
Vandalismo.	01
Vidros quebrados, uso clandestino da linha telefônica.	01
<b>Total</b>	<b>30</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Segurança Urbana, levantamento realizado junto à Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

Nos locais em que os guardas municipais não possuem postos fixos, evidencia-se a mesma característica presente nos locais em que há posto fixos, ou seja, os delitos contra o

patrimônio são os mais incidentes. Os furtos e os roubos são os mais comuns,;entretanto, também ocorrem agressões e brigas.

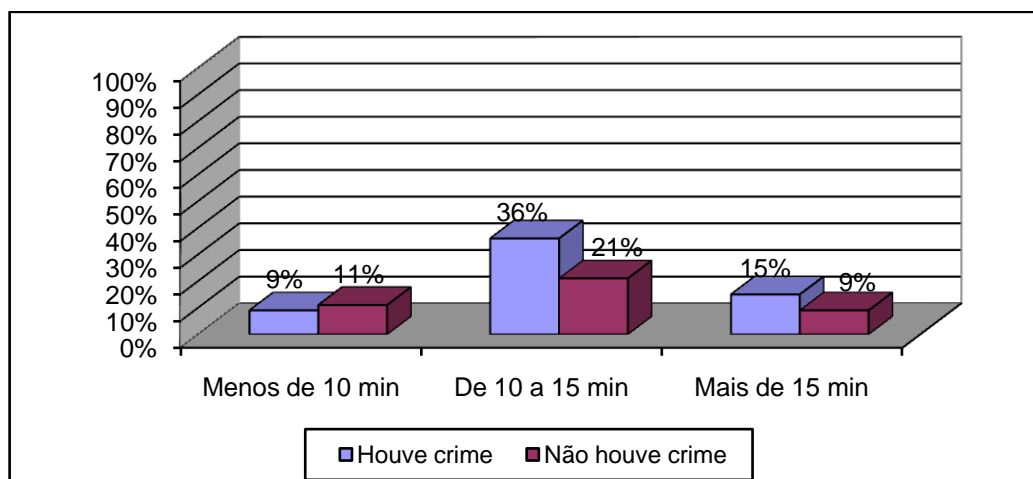
**Tabela 4** - Maiores problemas das comunidades onde estão localizados os postos de atuação da Guarda Municipal, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004.

<b>Maiores problemas na comunidade</b>	<b>Total</b>
Drogas	14,4%
Assistência social	12,0%
Emprego	12,0%
Roubo	9,2%
Furtos	8,7%
Violência doméstica	7,3%
Armas	6,4%
Saúde	5,9%
Lazer	5,4%
Cultura	5,2%
Moradia	4,2%
Educação	4,0%
Esporte	2,6%
Todas	2,4%
Prostituição	0,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Segurança Urbana, levantamento realizado junto à Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

A tabela 4 mostra que o maior problema existente nas comunidades onde estão localizados os postos de atuação da Guarda Municipal é o tráfico e consumo de drogas, com 14% de uma ou mais citação pelos sujeitos. Em segundo lugar, aparece a assistência social e o emprego, representando 12% das citações. Na sequência são apontados demais problemas: roubos, furtos, violência doméstica, armas, saúde, lazer, cultura, moradia, educação, esporte e prostituição.

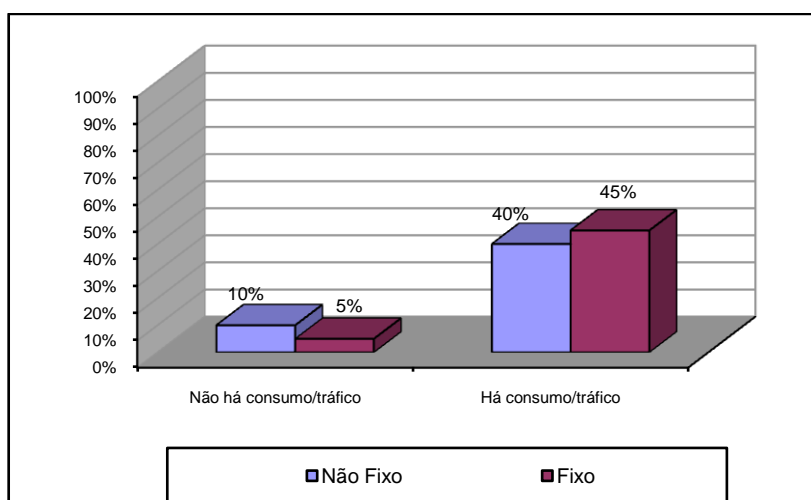
Para analisar a eficácia da Guarda Municipal no desenvolvimento de suas ações em Unidades de Saúde e escolas, foram utilizados como indicadores o tempo de chegada ao local de atuação após ser acionada e a existência de consumo e/ou tráfico de drogas nesses locais.



**Gráfico 23** – Tempo de chegada da Guarda Municipal após acionamento pelo local de atuação, seja nos locais em que houve algum crime ou não houve, segundo os coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Pesquisa e Formação, levantamento realizado junto aos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

Observa-se no gráfico 23 que a equipe motorizada leva até 15 minutos para chegar ao local do chamado, segundo relato de 77% dos coordenadores desses locais de atuação da Guarda Municipal, sendo 45% em locais em que houve algum tipo de crime e 32% onde não houve ocorrência. Isso representa o pronto atendimento da Guarda no deslocamento até os locais. O tempo é rápido, especialmente considerando a complexidade do trânsito da cidade e a distância percorrida. Esse é um indicador que demonstra o grau de eficiência do serviço.



**Gráfico 24** – Existência de consumo e/ou tráfico de drogas nas proximidades dos locais de atuação da Guarda Municipal, sejam os pontos fixos ou não fixos, na concepção dos coordenadores desses locais, Porto Alegre, 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Coordenação de Pesquisa e Formação, levantamento realizado junto aos coordenadores dos locais de atuação da Guarda Municipal de Porto Alegre, 2004.

O gráfico 24 mostra que há ocorrência de tráfico e consumo de drogas tanto nos locais com ponto fixo da Guarda como nos não fixos. O percentual é um pouco maior nos locais fixos do que nos locais não fixos, representando respectivamente 45% e 40% das situações. A função da Guarda Municipal não é de polícia, e isso faz com que os delitos possam ocorrer mesmo com a sua maior presença nos locais. Entretanto, essa situação não impede que haja uma ação do guarda ou a intermediação do caso para a polícia.

#### 8.4 PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL

A Guarda Municipal de Porto Alegre foi criada há mais de 100 anos e já sofreu inúmeras alterações na sua estrutura física e de pessoal, ficando vinculada ao Estado, junto à Brigada Militar, posteriormente fazendo parte de Departamentos municipais e Secretarias de Governo do Município. Atualmente está vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana e dispõe de um efetivo de seiscentos e trinta e dois guardas, tendo como uma das exigências para ingresso a escolaridade de 6ª série. No entanto, 84,11% dos guardas possuem no mínimo o ensino fundamental, e cerca de 50% possui ensino médio ou maior escolaridade.

Assim como foi constatado no perfil organizacional das Guardas Municipais do Brasil, realizado pela SENASP, a Guarda Municipal de Porto Alegre também desenvolve suas atividades em escolas (62%) e postos de saúde (27%).

As ações de apoio à Segurança Pública e de prevenção da violência são realizadas pela Guarda Municipal de Porto Alegre por meio de atividades junto aos parques e praças da cidade e, mais recentemente, com a criação da atual legislação municipal, desenvolve ações preventivas por meio de sua atuação junto ao Conselho Municipal de Segurança Pública e dos Fóruns Regionais de Segurança Pública, onde normalmente atuam como coordenadores ou facilitadores.

A situação de insegurança pública existente no município foi constatada na pesquisa realizada pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana e revela que as ações da Guarda Municipal, por meio de intervenções junto às comunidades dos mais diversos bairros da cidade, são uma necessidade crescente.

Além de desenvolver o Perfil Organizacional das Guardas Municipais do Brasil no ano de 2003, o Ministério da Justiça, através da SENASP, realizou em 2004 e 2005, com a

parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Matriz Curricular Nacional para formação das Guardas Municipais. Este programa tem por objetivo enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e criminalidade destacando o papel dos municípios no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), bem como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes no país, considerando as especificidades de cada região. Os princípios norteadores do programa atendem aos princípios constitucionais dos direitos e garantias fundamentais, com observância do parágrafo 8º do Artigo 144 da Constituição Federal, dando ênfase aos direitos humanos e buscando o fortalecimento da cidadania e a construção de um forte relacionamento entre profissionais da Guarda Municipal e a sociedade, baseado no respeito, na confiança e no compromisso com a paz.

Estudos realizados junto às academias de polícia militar, em especial a Brigada Militar, revelam a existência de uma diversificação de conteúdos programáticos muito grande. Segundo Tavares dos Santos (2007), a realização das diversas transformações pelas quais estão passando as instituições de formação, seja da Polícia Civil ou da Polícia Militar no Brasil, revelam um processo pleno de significações. A formação fundamenta-se na dificuldade de redução da criminalidade e da violência; no entanto, ainda não houve a passagem de um modelo de formação policial que não fosse orientado pela perspectiva da formação do Exército.

No Rio Grande do Sul, a Brigada Militar passou por uma grande reestruturação da carreira de seus servidores militares estaduais. Com a criação da Lei 10.992/97, tornou-se exigência o título de Bacharel em Direito para os futuros capitães, que são os postos iniciais da Carreira de Nível Superior da instituição. Apesar desse aparente progresso institucional, estudo realizado por Rudnicki (2007) junto à Academia da Brigada Militar revelou que setores da Corporação se opõem à medida, e as disputas entre os alunos e oficiais explicitam esses aspectos, o que se agrava pela utilização de um método de ensino tradicional que pouco mudou, apesar de o perfil do aluno ingressante ter se alterado profundamente.

Com o intuito de corrigir essas distorções e evitar que sejam formados guardas municipais que não atendam aos pressupostos constitucionais vigentes e que se repitam os modelos curriculares que potencializem a lógica militar<sup>1</sup> de emprego, distribuição e formação de pessoal, é que a SENASP resolveu adotar a Matriz Curricular Nacional.

---

<sup>1</sup> Tais modelos curriculares desconsideram a necessidade do desenvolvimento de políticas de formação que privilegiem o relacionamento comunitário, o emprego adequado dos efetivos e a formação eficiente dos Guardas Municipais

Segundo a SENASP (BRASIL, 2005b), os princípios a serem observados na matriz curricular são os seguintes:

- a) O processo formativo deve contribuir para aprimorar as práticas, mobilizando conhecimentos teóricos acumulados, valorizando as vivências e o saber prévio de cada um;
- b) Direitos Humanos e Cidadania são referenciais éticos, que promovem e valorizam o respeito à pessoa, à justiça social e a compreensão das diferenças;
- c) Deve-se partir da realização de um diagnóstico geral e circunstanciado da situação do Município, envolvendo os vários segmentos sociais e institucionais que lidem com questões de Segurança Pública, que contemple de forma clara suas realizações, carências, necessidades e demandas, em relação à situação da criminalidade, bem como de todo tipo de recursos disponíveis;
- d) A metodologia deve valorizar os fatos e eventos atuais que, quando pertinentes, devem ser discutidos e incluídos no conteúdo das disciplinas assim como as experiências bem sucedidas em outros municípios;
- e) Uma formação que promove e facilita a integração das Guardas Municipais ao SUSP;
- f) A interdisciplinaridade inserida na formação, com a mobilização de conhecimentos oriundos de disciplinas e saberes distintos;
- g) Universalidade e Especificidade: alguns conteúdos, métodos e referências devem apresentar-se de maneira padronizada no conjunto das ações como, por exemplo, a noção de cidadania ou algumas técnicas de atuação profissional. Por outro lado, levando-se em conta a diversidade que caracteriza o país, os processos educativos deverão manter-se sincronizados e adequados às realidades específicas de cada Município;
- h) Necessidade de garantir formação para o maior número possível de profissionais, incluindo-se a formação de formadores;
- i) Garantia da observância das diferenças existentes na formação dos profissionais que integram a Guarda Municipal, fomentando a qualificação do ensino fundamental aos que necessitarem;
- j) Formação e capacitação profissional continuada, devendo ser implementada pelo poder público em articulação com a sociedade civil;
- k) Proporcionar, a partir da formação, o resgate e a valorização da autoestima dos profissionais das Guardas Municipais e o resgate da cidadania;
- l) Avaliação e acompanhamento sistemático das ações formativas, garantindo as alterações necessárias em tempo real.

Além disso, a SENASP (BRASIL, 2005b) desenvolveu os objetivos gerais da matriz curricular para as guardas municipais, dos quais salientamos alguns aspectos.

As funções e atribuições das Guardas Municipais ampliaram, na prática, aquelas previstas no artigo 144 da Constituição Federal, que se limitam à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Elas se multiplicaram ao longo dos anos, acompanhando o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização.

A prevenção constitui hoje a principal missão da Guarda Municipal e pode assumir diferentes formas, exigindo também modos operacionais diversificados, segundo o tipo de município onde atua. É no espaço público que ela vai exercer a maior parte de suas funções, tais como: garantir a ocupação e a utilização democrática deste mesmo espaço público, garantir o respeito dos direitos fundamentais do cidadão na vida cotidiana, proteger o meio ambiente e o patrimônio ecológico, detectar todo tipo de deficiências e panes que impeçam a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos serviços públicos urbanos. Sua presença, reconhecida pela população, também contribui para prevenir e mediar pequenos conflitos.

Além do mais, a Guarda Municipal deve participar do acesso dos cidadãos aos seus direitos, sendo capaz de orientá-los. Para tal, deverá conhecer os direitos de cada um, bem como conhecer as entidades habilitadas a atender e orientar particularmente as vítimas.

Os objetivos específicos têm a intenção de contribuir para o Guarda Municipal reconhecer-se como agente da cidadania e construir sua identidade como educador, mediador e agente de prevenção, utilizando o diálogo como importante instrumento para mediar conflitos e tomar decisões. Também é importante compreender o exercício de sua atividade como prática da cidadania, adotando, no dia a dia, atitudes de justiça, cooperação interna e com outros órgãos parceiros, e respeito à lei, valorizando a diversidade que caracteriza a sociedade brasileira e posicionando-se contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, étnicas, de classe social, de crenças, de gênero, de orientação sexual e em outras características individuais e sociais.

O guarda municipal precisa perceber-se como agente transformador da realidade social e histórica do país, além de conhecer e dominar as diversas técnicas para o desempenho de suas funções; compreender os limites legais e ético-profissionais do uso da força; utilizar diferentes linguagens, fontes de informação e recursos tecnológicos para construir e afirmar conhecimentos sobre a realidade e as situações que requerem a atuação da Guarda Municipal; desenvolver o conhecimento de si mesmo e o sentimento de confiança em suas capacidades técnica, cognitiva, emocional, física e ética.

Visando a atender as especificações desenvolvidas pela SENASP para as Guardas



Municipais do Brasil e buscando realizar as adequações necessárias para o emprego da Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, o município de Porto Alegre, através da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, conjuntamente com a Chefia da Guarda Municipal, vem desenvolvendo sistematicamente ações no sentido de qualificar seu contingente.

Estão sendo realizados constantemente cursos de capacitação em conjunto com as forças policiais e com as secretarias municipais atendidas pela Guarda Municipal. Houve a contratação de profissionais professores para as matérias de defesa pessoal, armamento e tiro, primeiros socorros e o desenvolvimento de seminários sobre a história de Porto Alegre e de aspectos referentes ao envolvimento dos movimentos sociais e das questões de raça e etnia existentes na cidade. São cursos realizados para a Guarda Municipal que visam ao aprimoramento e à integração da Guarda Municipal aos serviços desenvolvidos pela Prefeitura de Porto Alegre. Hoje, praticamente todo o efetivo já passou por cursos de capacitação e atualização; e grande número do efetivo já se submeteu a avaliações médicas e psicológicas. No tocante à qualificação técnica, foi criado o centro de formação e treinamento que é responsável pela qualificação e aperfeiçoamento dos Guardas Municipais, planejando e executando os vários cursos.

Assim como constatamos que há uma identidade da Guarda Municipal de Porto Alegre com o Perfil Organizacional das Guardas do Brasil, também os objetivos descritos na Matriz Curricular Nacional estão sendo atendidos pela Guarda de Porto Alegre. A realização de inúmeros cursos, a observância de realização de exames psicotécnicos e o regramento para o uso e emprego de arma de fogo são fatores que demonstram o cumprimento dos princípios pretendidos pelo Ministério da Justiça.

Importante observar que a análise realizada revela que um novo papel está surgindo para as Guardas Municipais. Por esta razão é necessário mantermos o debate constante, a fim de que as Guardas Municipais não repitam o modelo policial realizado hoje no Brasil e atendam aos interesses da sociedade.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluirmos o presente trabalho constatamos que, no Brasil, a segurança pública passou por inúmeras alterações. A análise dos momentos de transformação pelos quais atravessou o país na área da segurança pública foi muito significativa. O estudo nos possibilitou reconstruir o campo de conflitos da segurança pública analisando os vários agentes institucionais, as propostas de ação e as ambivalências das práticas desenvolvidas no período em análise.

A partir da criação do Decreto 1.072, de 30 de dezembro de 1969, extinguiram-se as guardas civis em todo o país, anexando-as às forças militares existentes, chamadas, então, de “forças públicas”. Por meio dessa legislação é que as polícias militares ficaram sujeitas à Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão de direção geral do Exército que fiscaliza as Polícias Militares dos Estados. Com a Constituição Federal de 1988 que prevê, no artigo 144, a composição e competências das polícias no Brasil, a segurança pública passou a ter um novo enfoque, mais voltado para a manutenção da ordem pública interna. Observe-se que o capítulo da Segurança Pública está colocado no título que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. O entendimento de que a polícia é um órgão voltado para os interesses do Estado está presente em nossa sociedade. A polícia, desde suas origens, existe para a preservação e a garantia dos interesses dos governantes. Também presente nesse título da Constituição Federal estão o Estado de Sítio e as Forças Armadas. Os constituintes de 1986 não quiseram, ou não conseguiram enfrentar as pressões militares corporativas do momento e mantiveram algumas instituições com as características do regime fundamentado na ditadura.

A Segurança Pública passou a ter um novo enfoque, mais voltado para a manutenção da ordem pública interna, mas ainda permanece a ideia de uma segurança pública voltada para os interesses da segurança nacional e do governante. Atualmente, a sociedade brasileira busca um modelo capaz de fazer frente aos desafios de desenvolver uma política de segurança que dê conta da complexidade do tema. Seguidamente vemos publicado na imprensa nacional o “medo” que as pessoas têm em sair à rua e conviver em sociedade. Nos estados brasileiros, em especial Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e em muitos municípios do país as ações confirmam a dificuldade de encontrar alternativas para a solução do problema. Mesmo que a Constituição Federal tenha sido chamada de “Constituição Cidadã”, isso não se reflete na área da segurança pública. A segurança pública foi mantida no capítulo da Defesa do Estado juntamente com as Forças Armadas e o Estado de Sítio.

Notamos que o sistema de dualidade policial realizado no Brasil tem trazido prejuízos à sociedade. O fato de nossas polícias não realizarem o ciclo completo nas suas ações tem levado a ambivalências profundas na continuidade das gestões. Cada governo que sucede um outro não acumula informações e conhecimento sobre os dados científicos capazes de possibilitar a realização de uma política pública eficaz, de modo mais equitativo, que aproveite melhor os recursos humanos e materiais para esse setor, integrando ações e políticas com outros agentes da esfera pública.

Silva (1992) considera que as atividades dos policiais se realizam de vários modos, caracterizando a polícia como administrativa e de segurança. A polícia de segurança, em sentido estrito, é a polícia ostensiva. Mas, como não é possível evitar o crime, é necessário haver uma polícia judiciária, envolvendo as atividades de investigação, de apuração de crimes e de indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em função repressiva das condutas criminosas, por via de ação penal pública.

A atual forma de policiamento desenvolvida no Brasil – a dualidade policial – merece uma reflexão. Enquanto a polícia militar realiza ações ostensivas com a intenção de coibir o crime, propiciando, no seu entendimento, a manutenção da ordem pública, a polícia civil desenvolve ações de polícia repressiva e investigativa, na busca de descobrir os autores dos crimes.

Mesquita Neto (2001) descreve policiamento comunitário como um tipo de policiamento baseado na parceria entre a polícia e a comunidade. Nessa parceria, a comunidade tem o direito de não só ser consultada, como também participar das decisões sobre as prioridades da polícia e as estratégias de policiamento, como contrapartida de colaborar com o trabalho da polícia no controle da criminalidade e na preservação da ordem pública. A polícia, por sua vez, tem a obrigação de prestar contas das suas atividades não apenas diante da lei e das autoridades civis, mas também diante da comunidade, como contrapartida do seu direito de usar a força e de prender os cidadãos para garantir a segurança pública.

O policiamento comunitário é um projeto para dar ênfase ao envolvimento comunitário junto às ações policiais. Goldstein (2003) desenvolveu um estudo que apresentou às polícias, chamado “policiamento orientado para a solução de problemas” (POSP), que implica um uso sistemático de tecnologia da informação. Desenvolvido no Reino Unido, após a segunda guerra, o policiamento orientado para a solução de problemas dá ênfase maior à necessidade de conceituar novamente o que as forças policiais estão fazendo de uma maneira

mais geral, prestar mais atenção ao largo leque de problemas específicos que a polícia enfrenta e tentar encorajar um enfoque mais analítico para esses problemas. O policiamento orientado para a solução de problemas depende de informação, conhecimento e especialização.

Nos dois modelos apresentados, polícia comunitária e policiamento orientado para a resolução de problemas, deve-se observar que a polícia executa completamente suas funções. O policiamento ostensivo-preventivo e o repressivo-investigativo estão juntos. Aquele policial que inicia a ação por meio de denúncia, ou se deparando com a ocorrência na rua, conduz todo o procedimento, do registro até o fim da investigação, com o encaminhamento do suspeito a julgamento para que ocorra o devido processo legal, por meio do judiciário.

A polícia de ciclo completo apresenta vantagens na busca de soluções para os problemas que afligem a sociedade moderna, em particular no que se refere à eficácia policial, por meio do fornecimento de serviços de modo equitativo e justo para a comunidade; outra vantagem é esses serviços eficazes e justos sejam fornecidos a um custo mínimo para a sociedade. Como diz Rosenbaum (2002, p.32): “O modelo de policiamento comunitário vira os holofotes para a eficiência policial de uma maneira que outros enfoques não fazem”. O ciclo completo de polícia é uma mudança possível, viável e deve ser buscada para uma maior eficácia policial.

A existência dos mais variados atores responsáveis pelo sistema de segurança pública – gestores, políticos e profissionais da segurança pública – propiciam uma tensão social permanente devido aos modelos desenvolvidos no Brasil. Isso fornece as condições ideais para a crise institucional constante. Os interesses e estratégias das ações institucionais, corporativas e sociais fragmentam as diversas ações políticas, comunitárias e das polícias.

Apesar das supostas ambivalências existentes durante os Governos de Antônio Britto e Olívio Dutra, podemos constatar que ambos buscaram, cada um do seu modo, desenvolver políticas sérias para a área.

As ações realizadas nesse período demonstram que as polícias são fundamentais para a garantia da democracia. Mesmo ocorrendo distorções e dicotomias na aplicação das políticas e no método de como fazer as transformações necessárias para que os cidadãos se sintam mais seguros, esses governos acabaram empregando esforços para melhorar a segurança das pessoas.

O Governo de Antônio Britto desenvolveu ações de reestruturação da área da segurança pública. A criação de uma secretaria estadual específica para tratar do tema, a retirada do Departamento Estadual de Trânsito das “mãos” da Polícia Civil, a abertura

significativa de vagas no sistema prisional, aliado ao ingresso da Polícia Militar na administração interna das cadeias foram decisões importantes que ainda hoje repercutem no segmento da segurança pública e na sociedade em geral.

As transformações estruturantes realizadas pelo Governo Britto na Brigada Militar alteraram a carreira dos policiais, modificaram a hierarquia e mudaram radicalmente a forma e as exigências de ingresso dos oficiais por meio da obrigatoriedade da graduação no Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais.

Pesquisas feitas em Academias das Polícias Militares no Brasil revelam distorções entre os currículos aplicados e a realidade encontrada pelos policiais militares estaduais. Um dos exemplos disso é o estudo feito sobre a formação dos oficiais da Brigada Militar, onde há uma análise dos currículos aplicados na Academia da Brigada Militar, relativos aos anos de 1970, 1991, 1998 e 2004. O currículo aplicado nos anos 70 difere muito do aplicado em 2004. No entanto, ainda preserva aspectos militaristas, administrativista e positivista, deixando para um plano secundário, na formação dos oficiais de polícia militar do Estado, assuntos referentes à finalidade de formar oficiais críticos, reflexivos, preparados para atuar conforme as necessidades do policiamento moderno (RUDNICKI, 2007).

Após analisarmos o farto material empírico coletado constatamos que, apesar das profundas transformações estruturais feitas no Governo Britto (1995-1998), o desenvolvimento de um novo modelo de polícia não teve muitos avanços. A expressão utilizada na mensagem do governador, encaminhada para a Assembleia Legislativa em 1996, revela qual era a compreensão sobre o tema da segurança pública que o governo detinha à época. Já no primeiro parágrafo está descrito: “a pobreza e a miséria são as principais causas do aumento da criminalidade e violência”.

Houve esforços no sentido de integrar as ações, por meio da construção dos Centros Integrados de Segurança Pública: os investimentos em informática e sistemas de comunicação virtual na polícia civil; porém, não se observa uma mudança de comportamento nas instituições com relação à compreensão de que a polícia deve ser um serviço à disposição dos cidadãos e não uma atividade para atender demandas específicas de momento.

Após concluirmos os Capítulos 5 e 6 do trabalho, observamos que no Governo de Olívio Dutra (1999 – 2002) não houve mudanças estruturais profundas como no Governo de Antônio Britto (1995 – 1998); foram mantidas as transformações estruturais realizadas no período anterior. Contudo, Olívio preocupou-se em desenvolver ações que mostrassem um novo modelo de polícia: a polícia como agente de segurança do cidadão, com a compreensão de que a atividade de segurança pública é uma atividade essencial à democracia. A prática do

Governo Olívio na área da segurança pública mostrou também preocupação com a qualificação dos servidores e com o reconhecimento da importância dos agentes da segurança. A concessão de horas-extras e a criação de um programa de saúde física e mental para os servidores ativos da área são exemplos que comprovam essa política.

A busca da participação popular para pensar e contribuir com essa política pública foi constante. A compreensão de que a polícia é um serviço à disposição da sociedade e que não deve ser estabelecida qualquer relação diferente dessa com o poder institucional ficou evidenciada nas ações desenvolvidas durante esse período no Estado. Além disso, o emprego de uma política que contemple ações de polícia comunitária e uma polícia de ciclo completo está presente no governo de Olívio Dutra. A realização do termo circunstanciado pelos policiais da Brigada Militar, embora tenha perpassado os dois governos, só foi definitivamente realizado em razão do esforço da ação do Governo de Olívio Dutra.

Os dados orçamentários mostram que a média percentual na participação total da despesa na década de noventa (1990 – 1999) foi de 6,60%. Essa é a materialização dos recursos utilizados e o comprometimento social que essa política pública representa na sociedade. Para que tenhamos uma ideia do significado disso, podemos utilizar como exemplo a saúde, que tem vinculação constitucional de 12% do orçamento, e a educação, que em nível federal tem uma vinculação constitucional de 25% e, no Estado do Rio Grande do Sul, deve ser de 35% do total orçamentário anual. Deixamos de relacionar as informações sobre percentuais do período de Governo de Olívio Dutra em razão de que houve alterações no sistema de cálculo. Passou-se a incluir como despesa orçamentária geral os recursos destinados a pagamento de pessoal, e isso certamente iria mascarar e distorcer a amostra, ficando desequilibrada a informação.

Além disso, constatamos que as principais transformações realizadas na área da segurança pública, no período em análise, ocorreram no terceiro ano do mandato. Tanto Britto quanto Olívio fizeram as mudanças mais significativas nesse período de governo.

As novas práticas policiais e de controle social consubstanciadas na exigência de graduação em ciências jurídicas e sociais para os oficiais da Brigada Militar, a realização do termo circunstanciado pelos policiais da Brigada Militar e o acompanhamento dos guardas municipais de Porto Alegre junto aos fiscais da Secretaria de Indústria e Comércio (SMIC) no controle sobre os vendedores ambulantes junto ao centro da cidade, demonstram o ambiente de conflito que se estabelece quando se busca a construção de uma política pública na área da segurança pública que movimenta os mais diversos interesses corporativos, políticos e sociais.

Em razão dos elevados índices de violência e criminalidade que passam a fazer parte do cotidiano das comunidades, mesmo as menos populosas, os agentes públicos municipais passaram a ter que atender demandas que antes não eram necessárias nessa área.

As prefeituras colocam nas suas agendas políticas o tema da segurança pública. Mesmo em grandes cidades, como Porto Alegre, surge a necessidade de melhorar o atendimento da segurança da população. Os municípios do país passam a se preocupar com o desenvolvimento de ações na área da segurança pública. Em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, não é diferente.

No ano de 2002, após a derrota das eleições estaduais, o Partido dos Trabalhadores, que administrava a Capital, criou a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Uma das responsabilidades dessa nova secretaria é a administração da Guarda Municipal. A Guarda Municipal passou a ter um caráter mais de apoio aos serviços prestados pela prefeitura do que à guarda do patrimônio municipal. O envolvimento dos agentes de segurança do município com políticas desenvolvidas pela prefeitura com o objetivo de propiciar melhor convívio das pessoas no espaço público municipal passou a ser uma prioridade. A intervenção nas ações das escolas, nos postos de saúde e até mesmo em apoio a outros agentes públicos de fiscalização, a fim de assegurar o exercício do poder de polícia municipal, passou a ter prioridade.

Essa nova realidade obrigou o município a ingressar nesse terreno que antes era de exclusividade dos estados federados. A secretaria desenvolveu um programa de educação e capacitação dos guardas, voltado especificamente para a realização dessa nova tarefa.

Outro objetivo da criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana era assegurar que os programas desenvolvidos no Governo do Estado fossem aproveitados e reconhecidos. A visão do Partido dos Trabalhadores à época era de que a continuidade da política de segurança pública realizada no Estado deveria ser mantida, ainda que em menor escala no município de Porto Alegre. De certa maneira, a preocupação se confirmou, pois muitas das mudanças sofreram um esvaziamento já em 2003, com a entrada de um novo governo estadual.

Mesmo hoje, estão sendo reformuladas as políticas implementadas nos governos anteriores. Isso ocorre em razão das diversas concepções existentes sobre o tema da segurança pública e sobre a compreensão do papel a ser desenvolvido pelas polícias na nossa sociedade, evidenciando que há uma ambivalência contínua nas ações de governo na área da segurança

pública, o que faz com que, cada vez mais, a situação se agrave.

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) dispõe sobre o funcionamento dos órgãos de segurança pública, tendo como objetivo articular as ações federais, estaduais e municipais na área de Segurança Pública e da Justiça Criminal. O SUSP é desenvolvido pelo Governo Federal, através do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), sendo necessário para sua implementação, que as políticas públicas de segurança acolham a participação multidisciplinar e interinstitucional. Além dos policiais, devem contar com outros setores governamentais, entidades da sociedade civil, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, incluindo também a contribuição das universidades. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) destina-se à prevenção, ao controle e à repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, Estados e Municípios, buscando estratégias para reunir as questões de cunho social com as operações de prevenção e repressão policiais necessárias.

Os modelos apresentados até então tinham um viés somente policial ou somente social. Essa nova proposta visa a integrar essas duas estratégias de intervenção, que, a partir de avaliação, por meio de diagnóstico das situações, define como se dará essa articulação. A participação do Guarda Municipal na compreensão da importância desse Sistema e dos programas propostos para redução da violência e da criminalidade é fundamental no desenvolvimento de políticas públicas nos municípios. Isso só será possível se ele se sentir agente de transformação e não objeto desse processo.

Ainda que existam resistências institucionais, políticas, econômicas e sociais, constata-se a existência de novos agentes que passam a fazer parte da área da Segurança Pública.

Por fim, é importante salientar que todas as políticas desenvolvidas na área da Segurança Pública pela União, pelos Estados e pelos Municípios estão nos mostrando que existem alternativas para atingirmos um novo patamar no debate público e na interpretação sociológica acerca do campo da segurança pública e da sociedade no Brasil.



## REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. A. R. de. **Trinta afirmações para uma segurança pública democrática e efetiva**. In: MARIANO, D. M. & FREITAS, I. (org.) *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: CORAG, 2002. p.35-43.

AMATO, G. W. & BANDEIRA, S. R. M. **As mensagens e as prioridades dos Governos** – síntese do encaminhamento das mensagens do poder executivo à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1971 a 2003. Porto Alegre: SCP/ASTEC, 2004.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2009** – Anistia internacional: o estado dos direitos humanos no mundo. Porto Alegre (Brasil): Algo mais artes gráficas, 2009. 237 p.

ARAÚJO, V. Criminalidade despenca na Cidade de Deus e no Dona Marta, favelas ocupadas por UPP. **O Globo**. Rio de Janeiro, 05 dez. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/>.

AZEVEDO, R.G. de. Juizados especiais criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 97-110, out. 2001.

BALESTRERI, R. B. **Direitos Humanos**: Coisa de Polícia. 2. ed. rev. e ampl. Passo Fundo: CAPEC, 2002. 108 p.

BAYLEY, D.H. **Comparando a organização das polícias em países de língua inglesa**. In: TONRY, M. & MORRIS, N. ( Orgs.). *Policiamento moderno*. Tradução Jacy Cárdua Ghirotti. *Polícia e sociedade*, n. 7. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 539-76.

BRANCHER, L.N. **Justiça restaurativa**: a cultura de paz na prática da justiça. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2005.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/22/constituicoes.htm>.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 14 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/22/constituicoes.htm>.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 24/01/1967. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 20 de outubro de 1967. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/22/1967.htm>.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os Corpos de Bombeiros dos Estados, dos territórios e do distrito federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 7 de julho de 1969.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 2.010, de janeiro de 1983. **Diário Oficial da União**, DF, janeiro de

1983.

\_\_\_\_\_. Legislação complementar. Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais civis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 de setembro de 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.315 de 4 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de janeiro de 1996, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 de setembro de 1997.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. HC 7.199/PR 980019625-0, Relator Ministro Vicente Leal, **Diário da Justiça**, de 28 setembro de 1998.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4121/2001**. Autor: Deputado Federal Alberto Fraga do Distrito Federal. Altera a Lei 9.099/95 dispondo que o policial que tomou conhecimento do delito de menor potencial ofensivo lavrará ao termo circunstanciado.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nºs 1/92 a 40/2003 e pelas emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/94. In: MEDAUAR, O. (Org.) Constituição Federal: coletânea de legislação administrativa. São Paulo: Editora da Revista dos Tribunais, 2003. p.11-139.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório descritivo**: pesquisa do perfil organizacional das guardas municipais. Brasília, 2005a. 29 p. Disponível em: <http://www.mj.gov.br>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz curricular nacional para a formação das guardas municipais**. Brasília, 2005b. 55 p. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRNN.htm> Acesso em: 25 agosto 2008.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Texto integral de proposições – proposta de emenda à constituição nº, de 2005**. 2005c Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/getHTML.asp?t=5490> Acesso em: 17 mar 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório de atividades**: implantação do sistema único de segurança pública - 2003, 2004, 2005. Brasília, 2006. 128 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública. Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. **Distribuição das ocorrências de crimes violentos letais intencionais registradas pelas polícias civis por 100.000 habitantes, em 2004 e 2004, no Brasil**. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de segurança pública com cidadania**. 2a ed. Brasília/DF: Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Justiça, 2007b. 34p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Um novo paradigma para segurança pública: PRONASCI - Programa Nacional de segurança pública com cidadania**. Brasília/DF: Assessoria de

Comunicação Social do Ministério da Justiça, 2008a. 18p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **PRONASCI**: Programa Nacional de segurança pública com cidadania. Brasília/DF: Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Justiça/ABRIL, dez 2008b. 13p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **1a. Conferência nacional de segurança pública**. Texto-base. Brasília, 2009. 39 p.

CAMARGO, C. Polícia efetua operação no centro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 22 mai 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n235/html/13polici.htm>> Acesso em: 25 mai 2004.

COMO funciona o TC na Restinga. **Jornal da ASOFBM** – Associação dos Oficiais da Brigada Militar. Entrevistas nº 62 à nº 69. Porto Alegre, nov de 2003 à jun de 2004.

CUNHA, A. de F. O colapso da investigação criminal. **Zero Hora**. Porto Alegre, 5 ago 2006.

CUSTÓDIO, A. Delegados reclamam da ação de PMs. **Zero Hora**. Porto Alegre, 14 dez 2002.

FAGUNDES, U. P. S. Conheça o clube militar – assembléia fundadora. In: **Revista do clube militar**, n. 48. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.clubemilitar.com.br/site/historia/assembleia.htm>.

FERNANDES, F. D. & SILVA, L. S. da. Guarda Municipal. In: PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. **Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana** – uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2003. p. 33-7.

FERNANDES, F. D. **A guarda municipal de Porto Alegre**. 2008. 74 f. Monografia (Especialização em Direito do Estado) – Centro Universitário Ritter dos Reis. Faculdade de Direito, Canoas, 2008.

\_\_\_\_\_. **A realização do termo circunstanciado pela Brigada Militar e sua repercussão social**. 2007. 95 f. Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2007.

FERREIRA, S. Delegacias funcionarão nos quartéis. **Zero Hora**. Porto Alegre, 8 jan 2000.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do fórum brasileiro de segurança pública**. São Paulo: Imprensa oficial do estado de São Paulo, 2008.

FRENTE POPULAR. **Proposta de governo da Frente Popular**: candidatura Olívio Dutra. Porto Alegre, 1998. 86 p.

GARLAND, D. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução, apresentação e notas André Nascimento. *Pensamento criminológico*, n. 16. Rio de Janeiro: Revan, 2008. 440 p.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLOCK, C. Associação entrará na justiça contra proposta de secretário. **Zero Hora**. Porto Alegre, 10 jan 2000.

GOLDSTEIN, H. **Policiando uma sociedade livre**. Traduzido por Marcello Rollemberg. Revisão de tradução por Maria Cristina P. da C. Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP, 2003. – (série Polícia e Sociedade; n.9 / organização: Nancy Cardia). Tradução de: Policing a Free Society.

GOMES, M. L. Pesquisa de Segurança Urbana nos Seminários realizados na cidade de Porto Alegre. In: PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. **Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana – uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança**. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2003. p. 22-32.

GOULART FILHO, L. As polícias e a ouvidoria. In: MARIANO, D. M. & FREITAS, I. (org.) **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: CORAG, 2002. p.157-69.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Antônio Brito. Mensagem à Assembleia Legislativa 1996. Porto Alegre, 1996. 97 p.

\_\_\_\_\_. Antônio Brito. Mensagem à Assembleia Legislativa 1999. Porto Alegre, 2000. 261 p.

\_\_\_\_\_. Olívio de Oliveira Dutra. Mensagem à Assembleia Legislativa 2000. Porto Alegre, 2000. 275 p.

\_\_\_\_\_. Olívio de Oliveira Dutra. Mensagem à Assembleia Legislativa 2003. Porto Alegre, 2002. 579 p.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto cidadania, 2002. 110 p.

IRION, A. & TREZZI, H. Secretário critica racha entre as polícias. **Zero Hora**. Porto Alegre, 12 nov 1999.

KANT DE LIMA, R. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro, 2a ed. Revista Forense, 1995.

MARIANO, B.D. **Modelos de polícia**. In: As Universidades e a construção de novos modelos de polícia. **Polícia e democracia v. 1**. Porto Alegre: Secretaria da Justiça e da Segurança, 2001. p. 49-54.

MARIANTE, H.M. **Crônica da Brigada Militar gaúcha**. Porto Alegre: Imprensa oficial editora, 1972.

MELLO, V. A. de. **Termo Circunstanciado como Instrumento Policial na Mediação de Conflitos Sociais**. Porto Alegre: APM, 2005. Monografia (Curso Avançado de Administração Policial Militar) – Academia de Polícia Militar. Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, 2005. 90f.

MESQUITA NETO, P. & LOCHE, A. **Las asociaciones entre la policía y la comunidad em**

**el Brasil.** In: FRÜHLING, H.; TULCHIN, J.S. (editores). Crimen y violencia em América Latina: seguridad, democracia y estado. Tierra firme. Serie continente americano. Bogotá: Fondo de cultura económica, 2005. p. 217-44.

MESQUITA NETO, P. de. Policiamento comunitário e prevenção do crime. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 103-110, 2004.

MINAYO, M.C. de S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MOREIRA, Carlos André. PMs preencherão ocorrências. **Zero Hora**. Porto Alegre, 31 ago 2002.

MOREIRA, Cléver. Integração policial não saiu do papel. **Zero Hora**. Porto Alegre, 7 dez 2000.

MOVIMENTO RIO GRANDE UNIDO E FORTE. **Diretrizes de governo:** um conjunto de idéias do candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1994. 27 p.

MUNIZ, J. et al. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo social**, n.9, v. 1 São Paulo: USP, 1997. p.197-213.

MUNIZ, J.; ZACCHI, J.M. **Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil.** Textos PROSUR / Segurança cidadã. Texto desenvolvido sob encomenda da Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2004. 62 p.

NAÇÕES UNIDAS. **II Conferência Internacional de Direitos Humanos.** Declaração de Viena e programa de acção. Viena, 1993. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>.

\_\_\_\_\_. Instituto Latinoamericano das Nações Unidas para a prevenção e tratamento do delinqüente. Polícia comunitária: pesquisa de avaliação da experiência no município de São Paulo. **Revista do ILANUD**, n. 19. São Paulo, 2002.

PANIZZI, W. **A contribuição da universidade.** In: As Universidades e a construção de novos modelos de polícia. Polícia e democracia, v. 1. Porto Alegre: Secretaria da Justiça e da Segurança, 2001. p. 17-9.

PMs passam a lavrar ocorrências. **Correio do Povo**. Porto Alegre, 23 jan 2001.

PORTO ALEGRE. Lei nº 9.056, de 27 de dezembro de 2002. Cria a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, o Conselho Municipal de Justiça e Segurança, e Fóruns Regionais de Justiça e Segurança; extingue cargos em comissão constantes nas leis nºs 6.203 e 6.310, de 1988, respectivamente os planos de carreira do DMAE e DEMHAB; cria cargos em comissão e funções gratificadas na administração centralizada e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, 30 dez. 2002a, p. 3. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/brs/netahtml/sirel/>. Acesso em: 25 junho 2008.

\_\_\_\_\_. Ordem de serviço nº 7, de 16 de abril de 2002. Dispõe sobre a necessidade de garantir o direito de todos os cidadãos através da aplicação de leis e dos tratados

internacionais dos quais o Brasil é signatário. **Diário Oficial de Porto Alegre**, 17 abr. 2002b, p. 2. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/brs/netahtml/sirel/>. Acesso em: 25 junho 2008.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 487, de 14 de janeiro de 2003. Cria o Conselho Municipal de Justiça e Segurança, os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança. **Diário Oficial de Porto Alegre**, 27 mar. 2003, p. 3. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/brs/netahtml/sirel/>. Acesso em: 25 junho 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 14487, de 04 de março de 2004. Regulamenta e define estrutura, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Justiça e Segurança, dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança. **Diário Oficial de Porto Alegre**, 04 mar. 2004a, p. 2. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acesso em: 25 junho 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 14706, de 9 de novembro de 2004. Aprova o regimento interno do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre. **Diário Oficial de Porto Alegre**, 18 nov. 2004b, p. 2. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/brs/netahtml/sirel/>. Acesso em: 25 junho 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9970, de 30 de maio de 2006. Cria, junto à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana – SMDHSU – a Corregedoria da Guarda Municipal, a Ouvidoria da Guarda Municipal, cargos em comissão e funções gratificadas, altera a letra c do anexo I da Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1998 – que estabelece o Plano de Carreira dos funcionários da administração centralizada do município; dispõe sobre o plano de pagamento e dá outras providências-, e alterações posteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, 31 mai. 2006, p. 2. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/brs/netahtml/sirel/>. Acesso em: 25 junho 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica do município de Porto Alegre**, 1990. Atualizada até a emenda nº 25, de 28 de julho de 2007. Disponível em: <http://www.camara.poa.rs.gov.br/>. Acesso em: 25 junho 2008.

REINER, R. **A política da polícia**. Tradução Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. Polícia e sociedade, n. 11. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 376 p.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Segurança. **UPP Repórter** – abrace essa idéia. Palavra do Secretário. Rio de Janeiro: set., 2009. Disponível em: <http://upprj.com/wp/?p=175>.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Decreto 35.837**, de 07 de março de 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Justiça e da Segurança. Porto Alegre, 1995. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Lei 10.707**, de 15 de janeiro de 1996. Institui o Conselho Estadual de Justiça e da Segurança. Porto Alegre, 1996. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Lei complementar 10.998**, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a organização da Coordenadoria-Geral de Perícias e dá outras providências. Porto

Alegre, 2007a. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Lei 10.992**, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a carreira dos servidores militares do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, 2007b. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Lei 10.991**, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a organização básica da Brigada Militar do Estado e dá outras providências. Porto Alegre, 2007c. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça e da Segurança. **Portaria n° 039**, de 7 de março de 1997. Porto Alegre, 1997d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**. Exercício de 1997 / rel. Hélio Saul Mileski. Porto Alegre: TCE/RS, 1998a. 378 p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**. Exercício de 1998 / rel. Gleno Ricardo Scherer. Porto Alegre: TCE/RS, 1998b. 372 p.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Lei 11.075**, de 06 de janeiro de 1998. Institui o código estadual de qualidade dos serviços públicos. Porto Alegre, 1998c. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**. Exercício de 1999 / rel. Algir Lorenzon. Porto Alegre: TCE/RS, 1999. 348 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça e da Segurança. **Portaria n° 172 de 16 de novembro de 2000**. Porto Alegre, 2000a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**. Exercício de 2000 / rel. José Faccioni. Porto Alegre: TCE/RS, 2000b. 561 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça e da Segurança. **Plano Estadual de Segurança Pública**. Porto Alegre, 2000c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**. Exercício de 2001 / rel. Sandro Dorival Marques Pires. Porto Alegre: TCE/RS, 2001a. 501 p.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Decreto n° 40.758**, de 11 de maio de 2001. Altera os decretos n° 35.837 de 07 de março de 1995, e o n° 36.499 de 11 de março de 1996. Porto Alegre, 2001b. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Lei complementar 11.650**, de 19 de julho de 2001. Acrescenta os parágrafos 8° a 12 ao artigo 48 da lei complementar n° 10.990, de 18 de agosto

de 1997. Porto Alegre, 2001c. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça e da Segurança. Brigada Militar. **Manual de procedimentos**, Nota de instrução nº. 075/EMBM/2001 (anexo "D"). Porto Alegre: EMBM, 2001d. 232p.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça e da Segurança. **Quatro anos de gestão pioneira: 1999-2002**. Polícia e Democracia, v. 5. Porto Alegre: CORAG, 2002a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça e da Segurança. **Sujeitos e instituições**: modos de cuidar e tratar. Programa de saúde mental para os trabalhadores da segurança pública – uma visão cartográfica. Porto Alegre: Gráfica da UFRGS, 2002b. 208 p.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 41.519**, de 02 de abril de 2002. Cria o programa de saúde mental para trabalhadores da Segurança Pública, e dá outras providências. Porto Alegre, 2002c. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**. Exercício de 2002 / rel. Terezinha Gisele Irigaray. Porto Alegre: TCE/RS, 2003. 670 p.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **PL 1/2005**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta e dá outras providências. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça**. Juizados Especiais – Normatização. 2006. Disponível em: <[http://www.tj.rs.gov.br/institu/je/Juizados\\_Especiais\\_Normatizacao\\_09-05-06.pdf](http://www.tj.rs.gov.br/institu/je/Juizados_Especiais_Normatizacao_09-05-06.pdf)> Acesso em: 12 mar 2007.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça**. Improcedente ação contra a lavratura de termos circunstanciados pela Brigada Militar. Disponível em: <[http://www.tj.rs.gov.br/site\\_php/noticias/mostranoticia.php?assunto=1&categoria=1&item=44952](http://www.tj.rs.gov.br/site_php/noticias/mostranoticia.php?assunto=1&categoria=1&item=44952)> Acesso em: 13 mar 2007.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**: texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais de nº 1, de 1991 a 55, de 2007. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2007a, 264 p.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça**. Os Juizados Especiais – Cartilha. 2007b. Disponível em: <[http://www.tj.rs.gov.br/institu/je/cartilha\\_je.php](http://www.tj.rs.gov.br/institu/je/cartilha_je.php)> Acesso em: 13 mar 2007.

\_\_\_\_\_. Brigada Militar. **História da Brigada Militar**: origem das polícias militares e da Brigada Militar. Disponível em: <http://www.brigadamilitar.rs.gov.br/museumbm/index.html> Acesso em: 9 abr 2009.

\_\_\_\_\_. Brigada Militar. **Centro integrado de operações de Segurança Pública – CIOSP**. Disponível em: <http://www.brigadamilitar.rs.gov.br/estrutura/ciosp.asp>. 2010.

RODRIGUES C. As ações turbulentas. **Zero Hora**. Porto Alegre, 7 dez 2000.



ROSENBAUM, D. P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, J-P. (org) **Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas**; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. (série polícia e sociedade n. 4). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. p. 27-55.

RUDNICKI, D. **A formação social de oficiais da Polícia militar**: análise do caso da Academia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. 2007. 365 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2007.

SALTZ, Alexandre Sikinowski. **Petição inicial da Ação Civil Pública** impetrada pelo Promotor Público de Uruguaiana, 1997.

SANTA CATARINA. **Emenda constitucional nº 33, de 2003**. Florianópolis, 2003. Disponível em: <http://www.cb.sc.gov.br>.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça, Conselho Superior da Magistratura, publicada no **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, em 12 de setembro de 2001, caderno I, parte I.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, 496 p.

SILVA, R.A. da. & TASCETTO, L.R. Direitos humanos e polícia. **Civitas**: Revista de ciências sociais (PUCRS), Porto Alegre, v. 8, n. 3, set/dez 2008. p. 454-65.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. **Colonos do vinho**. São Paulo: Hucitec, 1978.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. As possibilidades das Metodologias Informacionais nas práticas sociológicas: por um novo padrão de trabalho para os sociólogos do Século XXI”. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, ano 3, n.5, jan/jun 2001. p. 114-46.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Marchas, regressos e contrapassos na educação policial no Brasil. In: SARTI, Ingrid (Org.). **Ciência, política e sociedade**: as ciências sociais na América do Sul. Porto Alegre: Ed. UFRGS/Sulina, 2007. p. 239-59.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. **Violências e conflitualidades**. Série Sociologia das conflitualidades, v. 3. Porto Alegre: Tomo editorial, 2009a. 176 p.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Segurança pública e violência no Brasil. **Cadernos Adenauer** (Fundação Konrad Adenauer), Rio de Janeiro, ano IX, n. 4, 2009b. p. 83-95.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. & BAUGARTEN, M. **Sociedade da Informação**: as metodologias inovadoras no ensino contemporâneo da Sociologia. In: MARTINS, C.B. (Org.). Para onde vai a pós-graduação em ciências sociais no Brasil. Bauru: Anpocs/Edusc, 2005, p.231-259.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. & RUSSO, M. Espacialização das violências em Porto Alegre – Cidade complexa e diferenciada. In: PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. **Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana** – uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança. Porto Alegre:

Prefeitura de Porto Alegre, 2003. p. 15-21.

VELÁSQUEZ, H. A. **Os governos locais e a segurança cidadã.** In: Curso de convivência e segurança cidadã: conceitos, ferramentas e experiências nacionais e internacionais dentro de um enfoque integral da convivência e segurança cidadã. Material bibliográfico complementar. Canoas, 2009.

WEISSHEIMER, M. A. **Briga entre policiais e Ministério Público expõe crise no RS.**

Disponível em:

<[http://www.agenciartamajior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=2268](http://www.agenciartamajior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=2268)>

Acesso em: 18 jun 2004.

ZAVERUCHA, J. **Frágil Democracia:** Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 333 p.

**ANEXO A – Plano Estadual de Segurança Pública do Governo Olívio Dutra.**

# **Plano Estadual de Segurança Pública**



**GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL**  
Estado da Participação Popular  
Secretaria da Justiça e da Segurança

## Introdução

O enfrentamento da criminalidade necessita de ações firmes do poder público. A complexidade do tema requer, para o seu entendimento, o auxílio das ciências humanas e, para a sua redução, o comprometimento do Estado e da sociedade. Para arrostar a criminalidade e incluir setores sociais hoje marginalizados, o Governo do Rio Grande do Sul desenvolve políticas públicas de duas ordens: políticas de segurança social e políticas de segurança pública.

As políticas de segurança social são expressas nos programas de bolsa primeiro emprego, municipalização solidária da saúde, qualificação e valorização do ensino público, valorização e investimentos na política agrária e agrícola, descentralização da cultura, reaparelhamento da Defensoria Pública, resolução dos conflitos de natureza reivindicatória - não como questão de polícia, mas como questão de justiça social.

Por seu turno, o tema segurança pública necessita de políticas de gestão dos serviços estatais para o enfrentamento da crescente criminalidade. Desde já, registre-se que não é a pobreza que produz a prática criminosa. No entanto, as desigualdades sociais e a concentração de renda e riquezas criam um ambiente fértil para o estabelecimento de atividades delituosas que se instalam e exploram a mão-de-obra nas regiões periféricas das grandes cidades, especialmente dos jovens despossuídos, excluídos de atividades escolares.

Entretanto, não somente esses setores são seduzidos e cooptados por organizações e práticas criminosas. O narcotráfico, o jogo do bicho, o lenocínio, a exploração sexual de jovens e crianças, o contrabando, o comércio de objetos roubados estão instalados em nosso país e, como em todo o mundo, movimentam uma economia paralela baseada na violência.

A participação comunitária na definição das políticas prioritárias do Governo do Estado é condição para a eficácia das ações governamentais. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CoReDes) e o Orçamento Participativo são fóruns privilegiados de definição dos investimentos estaduais. Qualquer cidadão (ã) tem acesso às assembleias do Orçamento Participativo, que têm como finalidade apontar os principais problemas a serem trabalhados e eleger os representantes das comunidades.

A Assembleia Legislativa do Estado possui o Fórum Democrático para consultas e debates sobre o Orçamento, afora sua estrutura permanente de Comissões temáticas onde as comunidades têm participação garantida. O Judiciário e o Ministério Público gaúcho também são reconhecidos nacionalmente pelas medidas de acesso à Justiça, em especial, pela implementação dos Juizados Especiais Criminais e pelo estabelecimento das penas alternativas.

Tradicionalmente, a sociedade sul-rio-grandense mobiliza-se na defesa de direitos e em campanhas de combate à violência, articulando organizações sociais de solidariedade. Assim, as políticas públicas e a mobilização social buscam a diminuição dos índices de criminalidade violenta e reafirmam convenções e tratados internacionais de direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, ratificados pelo Brasil.

No Rio Grande do Sul, as políticas e os serviços de segurança pública são coordenados pela Secretaria da Justiça e da Segurança (SJS). Órgão que tem, também, o papel de instigar o debate e convidar os outros Poderes e as comunidades para que exerçam o controle social, dentro do princípio constitucional de que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos. Para tanto, a ação coordenada e articulada do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, em todas as suas esferas (municipal, estadual e federal), e as organizações da sociedade civil e os cidadãos são de fundamental importância para a redução dos índices de criminalidade e para a diminuição das desigualdades sociais.

O presente Plano Estadual de Segurança Pública expressa a política, filosofia e prática cotidiana e, ainda, a gestão dos serviços de segurança pública, recursos humanos e materiais. Os objetivos gerais do Plano são: integração das polícias na perspectiva do respeito aos Direitos Humanos e da qualificação técnica dos serviços; valorização dos servidores comprometidos com a causa pública e com o combate aos setores corrompidos por práticas delituosas; incremento da inteligência policial, por meio do uso de novas tecnologias; melhorar o acesso dos cidadãos aos serviços de segurança padronizando os procedimentos.

Com os objetivos apontados, as ações em execução e as novas propostas, concretizadas em 71 projetos, no valor aproximado de R\$163.616.402, apresentados ao Plano Nacional de Segurança Pública, concentram-se nos seguintes aspectos:

1. Valorização e qualificação dos recursos humanos;
2. Integração das atividades policiais e reequipamento das polícias e dos serviços periciais;
3. Humanização do sistema prisional;
4. Controle social dos serviços de segurança.

## 1. Integrar para Transformar as Práticas Policiais

O Rio Grande do Sul levou a efeito diversas iniciativas de integração das polícias, visando redimensionar as atividades para a prestação de serviços aos cidadãos vitimados pela violência, em especial, os setores mais vulneráveis da sociedade definidos pela legislação em vigor - jovens e crianças, idosos, mulheres, populações indígenas e relações de consumo.

Para que haja a transformação das relações de poder, exercidas pela estrutura policial, adequando-as à realidade constitucional de um serviço voltado para a garantia dos direitos dos cidadãos, temos investigado as denúncias de corrupção, truculência e arbitrariedade. Busca-se, assim, desmontar um poder abrigado no aparelho de Estado, atuando em causa própria ou, às vezes, a serviço da criminalidade organizada. Por isso, o controle social sobre a segurança pública é estratégico, assim como o reforço no trabalho das Corregedorias.

Paralelamente, trabalha-se pela valorização do servidor público comprometido com a função social do Estado, buscando a recomposição salarial e a qualificação profissional. Portanto, deve-se dedicar especial atenção aos recursos humanos, tanto na formação de novos servidores quanto na requalificação dos demais.

### 1.1. Valorização dos Recursos Humanos

É objetivo da SJS que cada servidor freqüente, pelo menos, um curso de aperfeiçoamento até 2002. Dentro da estratégia de integração dos serviços policiais, o treinamento é integrado entre os servidores da Polícia Civil (PC), Brigada Militar (BM), Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) e Instituto-Geral de Perícias (IGP). Os instrutores são também profissionais das diversas áreas da Secretaria, além de professores universitários, com uma abordagem ampla e atualizada, tanto dos conceitos dos Direitos Humanos, como das novas tecnologias, em especial, de investigação, de informática e de comunicações.

Para a qualificação do serviço policial, é necessário que o servidor público tenha pleno conhecimento do seu papel como agente do Estado na garantia dos Direitos estabelecidos nas legislações estadual e nacional e nos tratados e convenções internacionais de proteção. Deve, também, ter conhecimento acerca das implicações de seus atos como agente do Poder Público.

### **1.1.1. Academia Integrada de Segurança Pública**

Os cursos integrados fazem parte de um projeto mais amplo de Academia de Segurança Pública, reunindo as Academias de Polícia e a Escola do Serviço Penitenciário. O estabelecimento de uma Academia de Segurança Pública fundamenta-se no diagnóstico de que o anterior sistema de formação e ensino funcionava de forma compartimentada, apresentando dificuldades para a execução das atividades judiciárias, periciais, de policiamento ostensivo e do sistema prisional.

O estabelecimento de disciplinas básicas comuns possibilita a uniformidade de princípios, conceitos e normas técnicas entre os diferentes órgãos, possibilitando a operacionalidade da segurança pública enquanto sistema integrado. Neste sentido, compreende-se que a constituição da Academia, além de potencializar recursos humanos e materiais, é uma necessidade básica para integração e qualificação de todo o Sistema de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

### **1.1.2. Formação dos Novos Servidores**

Está em processo de implementação, de forma integrada, o Currículo Básico Comum para uma turma de novecentos novos servidores da BM, PC e Susepe, nos termos estabelecidos pelo Ministério da Justiça em âmbito nacional. Em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e com outros órgãos do Estado e do município de Porto Alegre, o curso contempla formação em áreas humanísticas, jurídicas, técnicas específicas (primeiros socorros, telecomunicações, perícia criminal) entre outros, atendendo aos princípios estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Esse esforço conjunto tem o envolvimento das Academias de Polícia, da Escola do Serviço Penitenciário e do Fórum de Ensino da Secretaria da Justiça e da Segurança. Para outubro, está prevista uma nova turma com mais quinhentos concursados.

### **1.1.3. Atualização Profissional dos Servidores**

O desenvolvimento de ações na área de capacitação e requalificação engloba a atualização técnica específica com conhecimentos teóricos em áreas humanísticas. Dessa forma, o



servidor estará sensibilizado para os problemas sociais e para o conhecimento das causas pessoais e coletivas das práticas violentas e delituosas, além de estar capacitado a enfrentar o crime organizado em todas as suas ramificações.

Para esse fim, em 1999, foram mobilizados mais de quatro mil servidores para cursos de informática, metodologia de planejamento participativo e sobre o uso da força e da arma de fogo, com uma abordagem de respeito aos direitos humanos.

Para a defesa do Estado Democrático de Direito, os servidores da SJS devem manter uma constante atualização quanto a legislação vigente, suas alterações, com ênfase nas questões ligadas ao delito, suas penas e aos direitos individuais e coletivos.

Para o período de 2000 a 2002, estão previstos os seguintes cursos: atualização quanto ao uso da força e da arma de fogo; controle e resolução de conflitos e situações de crise; prevenção e repressão de novas modalidades de crimes; curso para corregedores dos órgãos de segurança pública; especialização em ensino policial; técnicas de apuração de crimes violentos; capacitação para o policiamento comunitário; gestão e gerenciamento de políticas de segurança pública; formação de multiplicadores em identificação e prevenção da violência contra crianças e adolescentes, vítimas e autores de práticas delituosas; formação de multiplicadores em investigação de crimes ambientais e combate ao crime organizado.

#### **1.1.4. Centro Avançado de Treinamento em Segurança Pública**

Para a qualificação do servidor público da SJS, faz-se necessária a criação de um Centro Avançado de Treinamento para a atualização sobre o uso da força e da arma de fogo, análise científica de locais de crimes, técnicas de inteligência para investigação criminal dentro da normatização nacional e internacional protetiva dos Direitos Humanos. Faz parte do projeto do Centro, a estruturação de um laboratório informatizado com aplicativos de georreferenciamento e outros instrumentos de planejamento para a análise e gerenciamento das ações policiais.

#### **1.1.5. Políticas de Saúde e Assistência Especializada**

##### **1.1.5.1. As Especificidades do Servidor da Segurança Pública**

Uma política de saúde e assistência especializada deve resguardar a sanidade física e mental dos que lidam com temas tão complexos quanto a vida e a morte, a liberdade e o cárcere. Precisa-se enfrentar problemas como a depressão, o alcoolismo, a dependência de

drogas e os acidentes de trabalho. Portanto, define-se como estratégico, para os serviços de segurança pública, atenção para a saúde dos servidores nas áreas de condicionamento físico, saúde mental e acidentes no trabalho.

Uma das prioridades na área de saúde é o atendimento aos servidores da Susepe, pois as condições atuais de trabalho têm afetado a saúde mental de um número significativo de servidores. A inexistência, até este momento, de serviço qualificado nessa área aumenta o drama pessoal e social desses servidores. É compromisso da SJS possibilitar um suporte psicológico para os funcionários.

Outrossim, entende-se como fundamental, modificar algumas das atuais estruturas do processo de trabalho da Susepe, tais como, a jornada de trabalho estabelecida nas penitenciárias moduladas e nos plantões das demais casas prisionais.

#### **1.1.5.2. Prevenção de Acidentes - CIPAs e Recuperação Física e Mental**

A criação dos Comitês Internos de Prevenção de Acidentes (CIPAS) nos serviços de segurança dará condições para a definição de ações que previnam problemas no processo de trabalho. Além disso, foi criado um Fórum de Saúde no âmbito da SJS, para definir uma rede de atendimento, visando a prevenção e recuperação do servidor que tenha sido diagnosticado com doença física e/ou mental e que necessite de atendimento especializado para o restabelecimento de suas atividades laborais e, na impossibilidade desse, para melhoria da sua qualidade de vida.

#### **1.1.5.3. Unificar os Serviços de Atendimento à Saúde**

A unificação dos serviços de atendimento à saúde faz parte das diretrizes e prioridades da Secretaria e objetiva proporcionar a todos os servidores o direito e o acesso à saúde. Nesse momento, iniciaram-se os debates sobre o papel dos Hospitais da BM na prestação de serviço especializado para atender o conjunto dos profissionais de segurança pública.

## 2. Integração das Atividades Policiais e Reequipamento das Polícias e dos Serviços Periciais

A criminalidade crescente, não raras vezes, está associada às novas formas de organização do crime, potencializada pelas novas tecnologias (informática e telecomunicações), que fazem aumentar a dita criminalidade "limpa" e o "gerenciamento empresarial" do delito. Para enfrentar esses setores, que lesam centenas de pessoas em um só ato, precisa-se ter profissionais treinados, capacidade investigativa e qualificação dos serviços de proteção aos setores mais vulneráveis da sociedade. Portanto, a criminalidade deve ser combatida com um servidor público especializado, capacitado e orgulhoso de seu trabalho.

### 2.1 Comando Único

Historicamente, as polícias têm perdido seu potencial de prevenção dos delitos devido a falta de coordenação das atividades policiais. O distanciamento entre comandantes e comandados, a exacerbada hierarquização dessas relações, a competição corporativa entre as polícias civil e militar, o desvio de profissionais para atividades-meio, entre outros, contribuem para a cultura de independência que as polícias demonstram, rejeitando o comando do Estado, assim como o controle social.

Para enfrentar esta situação, será estabelecido um comando único. A polícia terá que ser um serviço de preservação da ordem e controle da violência, democratizada e humanizada, mediadora dos conflitos e protetora dos direitos.

### 2.2. O Planejamento e as Operações Integradas

A eficiência do serviço de segurança pública depende da integração entre a polícia ostensiva, a judiciária, as perícias e o sistema prisional. No entanto, a superação da fragmentação não ocorre de forma tranquila. Muitas vezes, o inter-relacionamento das orga

nizações depende dos agentes que executam as operações e esses, por vezes, reagem de forma adversa à integração, estimulando a competição, temendo a perda de status ou de vantagens diversas.

As relações entre as organizações tornam-se, pois, uma questão de grande significado teórico e administrativo, pois tanto a Polícia Civil, como a Brigada Militar, possuem história, formação, planejamento, estrutura, efetivo, cultura organizacional, normas e doutrinas diferenciadas. Portanto, é necessário desenvolver uma cultura de cooperação no interior das instituições e nas relações entre elas.

### 2.3. Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP)

Na Região Metropolitana, o atendimento emergencial de ocorrências policiais, de bombeiros e de perícias caberá ao Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP). As atividades do CIOSP se resumem no atendimento aos chamados da comunidade, no despacho de patrulhas, no controle de viaturas pelo Sistema de Posicionamento Globalizado (GPS), no repasse estatístico dos dados, bem como na centralização de ações policiais envolvendo mais de um órgão subordinado da Secretaria de Justiça e da Segurança.

As ações policiais no interior do Estado, quando envolverem mais de um órgão subordinado da Secretaria da Justiça e da Segurança, serão executadas de forma planejada através do Departamento de Relações Institucionais da Secretaria.

Com reuniões sistemáticas dos Comandos Regionais, a fim de unificar as ações operativas e solidificar a cultura de solidariedade e co-responsabilidade que se inicia, é urgente e fundamental promover a divisão territorial única do Sistema de Segurança Pública.

### 2.4. Integração das Estruturas Físicas

A integração dos serviços da Brigada Militar e da Polícia Civil, em um mesmo espaço físico, nos diversos municípios, visa a otimização dos recursos, qualificando a prestação dos serviços. Isso acarreta, também, economia de recursos nos gastos com aluguel,

manutenção do prédio, contas de água, energia elétrica e comunicações. A implementação dessa política já começou, tendo como prioridade os municípios de menor população, pois, apesar das dimensões reduzidas do quadro de pessoal, a integração potencializa o trabalho.

## 2.5. Novo Espaço para a Secretaria

O Governo do RS está trabalhando para a centralização dos comandos dos órgãos operacionais da SJS. Serão reunidos no antigo prédio da Rede Ferroviária Federal - RFFSA, em Porto Alegre, os comandos central e BM, PC, IGP e Susepe. Assim, as operações ganharão agilidade e coordenação.

## 2.6. Criação da Divisão de Estatística, análise e estudos criminológicos

O desenvolvimento de uma política integrada de segurança e de justiça implica, fundamentalmente, na necessidade de se acompanhar os dados de registros da criminalidade no estado de forma centralizada e com o uso de técnicas estatísticas. Assim, os órgãos operacionais podem planejar e articular ações de forma integrada, para tornar mais qualificada a segurança prestada à sociedade.

Além disto, poderemos dispor de uma interpretação adequada dos dados registrados, com a devida análise histórica e técnica, tendo como consequência a contraposição à "insegurança subjetiva" que, muitas vezes, amplifica os eventos. Lamentavelmente, a violência é tratada como mercadoria por setores que se beneficiam com o pânico social, vendendo armas, grades, vigilância privada, jornais, programas de rádio e televisão.

É necessário, então, registrar adequadamente as ocorrências policiais com a devida orientação técnica e base científica, a fim de proporcionar condições efetivas para analisar e interpretar os dados. Para isso será criada uma Divisão de Estatística, Análise de Dados e Estudos Criminológicos para o estudo quantitativo e qualitativo da criminalidade.

## 2.7. Informação e Inteligência Unificadas

Extinguir os mecanismos ultrapassados de informação é condição para o processo democrático. As informações policiais são fundamentais quando direcionadas exclusivamente para investigações e esclarecimentos dos delitos, de modo a não se tornarem jamais apropriações de poder pessoal de grupos.

A atuação define-se dentro do preceito constitucional de que o "Estado só poderá operar serviços de informação que se refiram exclusivamente ao que a lei defina como delinquência." Assim, a SJS trata este importante assunto de forma centralizada, criando um mecanismo de unificação do trabalho, procedendo a busca de dados e análise da criminalidade de forma objetiva.

## 2.8. Criação das Coordenadorias Regionais

Atualmente, a divisão regional estabelecida concentra funções administrativas em atividades-meio, não privilegiando as atividades-fim de prestação de serviços de segurança pública. Para potencializar os serviços, é necessário integrar as regiões geográficas entre todos os órgãos operacionais, racionalizando recursos e qualificando-os. Assim, as circunscrições das unidades da Polícia Civil devem corresponder às da Brigada Militar, formando as Coordenadorias Regionais de Justiça e Segurança.

## 2.9. Critérios Técnicos de Gestão

Para a redistribuição de recursos humanos e equipamentos de segurança pública, adotou-se critérios científicos através da análise do mapa da criminalidade e das diferenças culturais, regionais e recomendações de normas internacionais. Os recursos de segurança são alocados conforme a população e os índices de criminalidade de cada município.

## 2.10. Reequipamento das Perícias

Há necessidade urgente e imperiosa de investimentos em equipamentos para a polícia científica. A morosidade nas perícias e nos laudos acabam por dificultar a aplicação da Justiça, favorecendo a impunidade. Por isso, apresentaram-se diversos projetos de descentralização de postos de atendimento para fins de exame pericial.

Por outro lado, a modernização dos serviços periciais, através de atualização de profissionais e aquisição de equipamento de tecnologias avançadas, como para exame de DNA e informatização nos registros datiloscópicos, contribuirão sobremaneira para agilização da aplicação da Justiça.

### 2.11. Reequipar o Corpo de Bombeiros

A proposta é a qualificação e especialização do Corpo de Bombeiros tornando possível a melhoria dos serviços de salvamento e de combate ao incêndio. As exigências demandadas pelo avanço progressivo das construções e o risco cotidiano ao meio ambiente, pela circulação de cargas tóxicas, particularmente nas estradas e nas hidrovias, apontam a necessidade de equipamentos com moderna tecnologia para evitar maiores danos ambientais em caso de sinistro.

## 3. Humanização do Sistema Prisional

Dois aspectos precisam ser tratados na temática prisional: dignidade nas instalações prisionais para os detentos e condições adequadas de trabalho para os servidores penitenciários. Em ambos os casos, a perspectiva dos direitos humanos é fundamental para a alteração do quadro atual. O Estado tem compromissos, tanto com os que estão sob sua tutela, condenados a cumprirem pena de privação de liberdade, quanto com seus servidores.

Por isso, desenvolveremos uma campanha interna de humanização do sistema prisional com participação social, objetivando a conscientização e o compromisso da comunidade.

### 3.1. Criar Condições para Retirar a Força-tarefa da Brigada Militar dos Presídios

Condições de insegurança levaram a colocação, em julho de 1995, de força-tarefa da Brigada Militar nas três principais instituições penitenciárias do Rio Grande do Sul: Presídio Central de Porto Alegre, Penitenciária de Alta Segurança de Charqueadas e Penitenciária Estadual do Jacuí. No entanto, considera-se que as atividades prisionais devem ser exercidas por funcionários especialmente treinados para este fim. É por isso que se está ampliando o quadro de servidores da Susepe. Assim como se dedica atenção especial aos novos servidores que estão em processo de formação no Curso Integrado.

### 3.2. Reformar o Presídio Central de Porto Alegre

Medida fundamental para a humanização do sistema prisional é a reforma do Presídio Central para transformá-lo, gradualmente, em cadeia para presos provisórios. Esse debate é central na proposta de humanização do sistema, pois a penitenciária abriga inúmeras denúncias de violações de direitos. A estrutura física atual não oferece condições de dignidade para os que lá cumprem pena, nem para os provisórios. Recentemente, através do Plano Nacional de Segurança Pública foram liberados recursos para investimentos.



### 3.3. Trabalho e Educação no Sistema Prisional

Criar condições adequadas para o cumprimento do art. 5º da Lei de Execução Penal - individualização da pena -, que consiste em dar a cada preso as oportunidades e os elementos necessários para lograr a sua reinserção social, principalmente no que diz respeito ao acesso à educação e ao trabalho prisional. A ociosidade nos estabelecimentos penais e a falta de oportunidades profissionais podem contribuir para a continuidade de práticas delituosas e a reincidência. Portanto, promover a educação, a profissionalização e oportunidades de trabalho são objetivos imprescindíveis para alcançar êxito na recuperação do detento.

### 3.4. Conselho Penitenciário

Promover ações em conjunto com o Conselho Penitenciário, a fim de incentivar o debate com a comunidade sobre as condições do sistema, buscando a conscientização e a solidariedade na busca de soluções para os problemas.

### 3.5. Construção de Pequenos Presídios e Colônias Penais Agroindustriais

A construção de pequenos presídios e colônias penais agro-industriais são imprescindíveis à implementação de uma política de ressocialização, pois possibilitam a manutenção do preso junto à comunidade e seus familiares. Além disto, os pequenos presídios podem disponibilizar vagas, para o regime semi-aberto, que hoje necessita de 2.240 (duas mil, duzentos e quarenta) novas vagas. Estamos apresentando projeto para a construção de mais três presídios: em São Leopoldo, Caxias e, ainda, um outro em Canoas, especialmente para abrigar policiais, provisórios e condenados, possibilitando condições adequadas para segurança e cumprimento digno das penas.

### 3.6. Desenvolver Ações com os Conselhos da Comunidade e ONGs

Promover a participação dos Conselhos da Comunidade, ONGs, Pastoral Carcerária, entre outros, na discussão e proposição de solução para os problemas do sistema penitenciário, bem como na colaboração efetiva na atuação dentro das Casas Prisionais, consoante e integrados com a política prisional proposta pela Susepe.

## 4. Controle Social dos Serviços de Segurança Pública

### 4.1 Conselho Estadual de Justiça e Segurança

É meta da Secretaria a ativação do Conselho Estadual de Justiça e Segurança, dando-lhe um caráter democrático na formulação, avaliação e fiscalização das políticas de segurança e, ainda, contribuir no estabelecimento dos Conselhos Municipais.

### 4.2 Conselhos Municipais Comunitários de Justiça e de Segurança

Conforme previsto na Constituição Estadual, a Secretaria da Justiça e da Segurança tem como proposta estimular a participação comunitária, através de Conselhos Municipais de Justiça e Segurança. Os Conselhos atuarão sobre critérios de direcionamento das ações do Estado, fiscalização e destinação de recursos. A implementação dos primeiros Conselhos está prevista para 2.000.

### 4.3 Audiências Públicas, Fóruns e Conferências

As audiências públicas, fóruns e conferências promovidos pela Secretaria da Justiça e Segurança são espaços privilegiados para a descentralização do debate sobre políticas de segurança pública. A relação com a população é direta, promovendo o intercâmbio de experiências e conhecimento das realidades locais.

Estes são espaços de dinamização das relações entre o Estado e a sociedade, visando aperfeiçoar propostas para a área da justiça e da segurança, sob a ótica dos direitos humanos. É intenção da SJS tornar permanente esse processo.

Em 1999, a Conferência Estadual de Justiça e de Segurança envolveu cerca de seis mil pessoas que apontaram diretrizes para as políticas de Justiça e Segurança.

#### 4.4 Controle Externo Efetivado pelo Ministério Público e Ouvidoria

O controle externo das atividades dos órgãos do Estado com atuação na área da segurança é indispensável para que sejam coibidos quaisquer tipos de violação dos direitos fundamentais do cidadão.

Propõe-se que o Ministério Público acompanhe todo o processo, desde a fase policial, acabando-se com a repetição de feitos. Além disso, a ouvidoria deve ter autonomia para a realização de suas tarefas.

#### 4.5 Corregedoria Única

O controle interno das atividades policiais também é fator de aperfeiçoamento dos serviços e coibição de práticas abusivas. Para isso, já está em fase de conclusão o projeto de lei que visa à reestruturação das Corregedorias.

## No Rio Grande do Sul, está Nascendo uma Nova Polícia

A idéia de corporações isoladas e autônomas está sendo substituída pela concepção de uma articulação dinâmica e sistêmica das estruturas de segurança pública. Importantes passos já foram tomados nessa direção: novos agentes estão sendo formados conjuntamente proporcionando-se uma cultura de cooperação e complementariedade, combatendo a atual prática de independência e competição nos serviços.

A polícia do Rio Grande do Sul oferece possibilidades e fundamentos para redefinir o seu sentido e atualizar as suas relações de trabalho, crescendo em tamanho, competência e dignidade, garantindo a integridade e continuidade dos serviços. Assim como as Academias de Polícia foram pioneiras no debate dos Direitos Humanos, inaugurando a disciplina regular no currículo policial, novamente está na vanguarda com a adoção do Currículo Básico Comum para os agentes encarregados de fazer cumprir a Lei.

Importante ressaltar que o propósito básico da unificação das polícias é o de acabar com a dualidade da função policial. Pretende-se constituir a vocação para o exercício integral das funções policiais, sob o comando operacional único e com atuação integrada em cada unidade territorial reunir-se-á prevenção e persecução criminal.

Portanto, não se trata de uma simples unificação das duas polícias existentes, mas sim, da criação de um novo modelo, com novas características e novos princípios. Uma polícia treinada para o trato comunitário, contundente no combate ao delito, eficiente no levantamento de provas e ágil nas atividades periciais, conquistando, dessa forma, a confiança da comunidade na prestação dos serviços.

Para a consecução desses propósitos, ter-se-á, com certeza, o apoio engajado da sociedade gaúcha, por meio de suas organizações sociais, e do comprometimento dos poderes Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul.

**ANEXO B** – Portaria nº 172 de 16 de novembro de 2000, da Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul.

**PORTARIA SJS Nº 172 DE 16 DE NOVEMBRO DE 2000**

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA, no uso da atribuições legais, em especial as constantes no art. 2º da Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995,

Considerando que a Constituição Federal, ao determinar, em seu artigo 98, inciso I, à União e aos Estados a criação de Juizados Especiais cíveis e criminais, estabeleceu para o processo perante estes um novo sistema processual penal que inaugura a mediação prévia como condição da ação;

Considerando que a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, estabelece que o processo perante estes Juizados se orientará pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (artigo 2º e 62), e determina que se deverá buscar, nestes processos, a conciliação e a transação (art. 2º), bem como a reparação dos danos sofridos pela vítima (art. 62);

Considerando que a mesma Lei nº 9.099/95, coerente com os princípios por ela explicitados e com o estabelecido no artigo 98, inciso I, da Constituição federal, dispensou expressamente (artigo 77, §1º) a elaboração de inquérito policial para a apuração das infrações de menor potencial ofensivo, assim consideradas aquelas abrangidas pela definição contida no artigo 61 da mesma lei, e substituiu esta peça pelo termo Circunstanciado, que deverá ser encaminhado imediatamente ao juizado (artigo 69);

Considerando que a competência co-extensiva das polícias ostensiva e repressiva para a lavratura do Termo Circunstanciado é objeto de doutrina e jurisprudência controversas e entendendo que a Lei nº 9.099/95 perde praticamente a sua efetividade e desaparece como inovação de sistema se predominar o ponto de vista restritivo;

Considerando que àquele cidadão a quem se imputa o cometimento de um delito de menor potencial ofensivo, caso seja imediatamente encaminhado ao juizado ou assuma o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança (art. 69, parágrafo único);

Considerando a necessidade de o cidadão receber atendimento rápido, eficiente, eficaz e cômodo por parte da Polícia Estadual;

Considerando que a lavratura do termo Circunstanciado, no local da ocorrência, pelo policial que a atender, seja ele civil ou militar, proporcionará economia de recursos humanos e materiais e, principalmente, uma prestação mais eficaz e célere deste serviço público;

Considerando que a extensão aos policiais militares da competência para a lavratura do termo Circunstanciado proporciona maior disponibilidade aos servidores da Polícia Civil para a investigação de delitos de maior potencial ofensivo, busca e captura de foragidos e outras atividades de polícia repressiva;

Considerando que o reconhecimento por esta Secretaria da existência de uma competência co-extensiva das Polícias Civil e Militar para lavratura do Termo Circunstanciado, e a real atuação de ambas as polícias em conjunto para a realização desta atividade, auxiliarão o Poder Judiciário a atingir o objetivo de oferecer ao Cidadão uma prestação jurisdicional mais célere e, por conseqüência, mais efetiva;

Considerando por fim, que a atuação conjunta de policiais civis e militares na realização desta atividade constituirá mais uma etapa no processo de integração de ambas as polícias, tendo sempre por objetivo uma Polícia Estadual unida, internamente coesa e harmônica, eficiente e orientada pelo respeito aos direitos humanos,

**RESOLVE:**

I – Todo policial, civil ou militar é competente para lavrar o Termo Circunstanciado previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

II – A lavratura do Termo Circunstanciado por policiais militares somente ocorrerá nas Comarcas em que houver acordo sobre o tema entre a Polícia Estadual e o(s) representante(s) do Ministério Público.

III – O Termo Circunstanciado deverá ser lavrado no próprio local da ocorrência, pelo policial que a atender, e encaminhado no mesmo dia ao Juizado Especial.

IV – A Polícia Civil e a Brigada Militar elaborarão conjuntamente, no prazo de 90 dias, modelo a ser utilizado pelos policiais na lavratura dos Termos Circunstanciados.

V – Do modelo a que se refere o item anterior deverão constar, obrigatoriamente: um campo destinado à identificação daquele que é apontado como autor do suposto fato delituoso; um campo destinado à identificação da suposta vítima ou vítimas; um campo destinado à identificação das testemunhas, se houver; um campo destinado ao relatório sucinto da ocorrência, do qual deverão constar, sempre que possível, as versões para o fato apresentadas pela suposta vítima, ou vítimas, e do(s) suposto(s) autor(es) do fato delituoso; um campo destinado à descrição dos objetos coletados ou apreendidos; um campo destinado ao registro da representação da vítima, e um campo destinado ao termo de compromisso de comparecimento ao Juizado Especial por parte do(s) apontado(s) como autor(es) do fato delituoso.

VI – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

VII – Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Portaria nº 39/SJS-97.

**JOSÉ PAULO BISOL,  
Secretário de Estado  
da Justiça e da Segurança**

**Publicado no DOE 218, de 17 de novembro de 2000.**