PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS: TEMAS TRANSVERSAIS

5

COLEÇÃO PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA
Volume 5

SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS: TEMAS TRANSVERSAIS

Brasília - DF
Ministério da Justiça
2014

Presidenta da República
Dilma Rousseff

Ministro da Justiça
José Eduardo Cardozo

Secretária Executiva
Márcia Pelegrine

Secretária Nacional de Segurança Pública
Regina Maria Filomena De Luca Miki

Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública
Isabel Seixas de Figueiredo

Diretora Nacional do Projeto BRA/04/029
Ângela Cristina Rodrigues

COLEÇÃO PENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA
Volume 5

SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS: TEMAS TRANSVERSAIS

Organização:
Cristiane do Socorro Loureiro Lima; Gustavo Camilo Baptista e
Isabel Seixas de Figueiredo.

Brasília - DF
Ministério da Justiça
2014

2014 © Secretaria Nacional de Segurança Pública

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para venda ou qualquer fim comercial. As pesquisas apresentadas refletem as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça.

Esplanada dos Ministérios, Bloco "T", Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Edifício Sede, 5º andar, sala 500, Brasília, DF, CEP 70.064-900.

Disponível em http://portal.mj.gov.br
ISBN: 978-85-858284-8
Tiragem: 2.000 exemplares
Impresso no Brasil

Coleção Pensando a Segurança Pública - Volume 5

Edição e Distribuição
Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública

Organização
Isabel Seixas de Figueiredo, Gustavo Camilo Baptista e Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Equipe Responsável

Direção Geral:
Isabel Seixas de Figueiredo

Coordenação:
Gustavo Camilo Baptista e Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Consultoria:
André Zanetic, Jaqueline Muniz e Olaya Hanashiro

Equipe de Apoio:
Ana Carolina Cambeses Pareschi, Cíntia Liara Engel, Cristiane Torisu Ramos e Marina Rodrigues Fernandes de Sousa

363.2
S456p

Segurança pública e direitos humanos : temas transversais / organização : Cristiane do Socorro Loureiro Lima ... [et al.] ; direção geral : Isabel Seixas de Figueiredo. – Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014.

247 p. : il. color. – (Coleção Pensando a Segurança Pública ; v.5)

ISBN : 978-85-858284-8

1. Segurança pública, Brasil. 2. Direitos humanos, Brasil. 3. Tráfico de drogas , Brasil 4. Violência, proteção, Brasil. I. Lima, Cristiane do Socorro Loureiro, org. II. Figueiredo , Isabel Seixas de, coord. II. Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

CDD

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça

SUMÁRIO

Apresentação 07

1 - SEGURANÇA PÚBLICA E POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA:
Desafios às Ações Intersetoriais e Político Pedagógicas 09

2 - Segurança Pública e População LGBT:
Formação, Representações e Homofobia. 57

3 - Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas? Anotações sobre a dinâmica dos preconceitos raciais e sociais na definição das condutas de usuário e traficante pelos Policiais Militares nas Cidades de Brasília, Curitiba e Salvador. 81

4 - A filtragem racial na seleção policial de suspeitos:
segurança pública e relações raciais. 121

5 - Segurança pública e vulnerabilidade de mulheres e crianças:
os municípios podem fazer algo a respeito?. 161

6 - O Atendimento de Crianças, Adolescentes e Mulheres Vítimas de Violência pelas Instituições de Segurança Pública do Distrito Federal e das Cidades de Porto Alegre 201

APRESENTAÇÃO

O Projeto “Pensando a Segurança Pública”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca estabelecer parcerias para realização de pesquisas no campo da Segurança Pública e da Justiça Criminal, fomentando a execução de pesquisas em temas centrais no âmbito da Segurança Pública e da Justiça Criminal. O Projeto visa buscar mais informações sobre questões fundamentais para as ações da SENASP e auxiliar na avaliação de projetos e processos que vêm sendo desenvolvidos, fundamentando novos direcionamentos quando necessários.

Esta publicação tem a finalidade de compartilhar os resultados alcançados na 2ª Edição do Projeto, pautando o debate sobre esses temas centrais no âmbito da segurança pública. O quinto volume da Coleção Pensando a Segurança Pública apresenta os resultados das pesquisas relacionadas aos Temas Transversais de Direitos Humanos.

O primeiro artigo trata da temática da Segurança Pública e populações em situação de rua mostrando os desafios às ações intersetorias e político-pedagógicas. O segundo artigo aborda a relação entre Segurança Pública e População LGBT, discutindo a formação, as representações e a homofobia. O terceiro e o quarto artigo enfocam a relação entre Segurança Pública e questões raciais e, por meio da pergunta central “Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas?” o terceiro artigo apresenta em perspectiva comparada a dinâmica dos preconceitos raciais e sociais na definição das condutas de usuário e traficante pelos policiais militares nas cidades de Brasília, Curitiba e Salvador, enquanto o quarto artigo analisa a filtragem racial na seleção policial de “suspeitos”. Por fim, os dois últimos textos analisam o atendimento de crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência.

A SENASP agradece a cada uma das instituições parceiras e espera que esta publicação auxilie no aprofundamento do debate de um modelo de segurança pública mais eficiente e pautado pelo respeito aos Direitos Humanos.Aprecie a leitura!

Regina Maria Filomena De Luca Miki
Secretária Nacional de Segurança Pública

1

SEGURANÇA PÚBLICA E POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA:

Desafios às Ações Intersetoriais e Político Pedagógicas.*

Miriam Krenzinger A Guindani[1]; Moniza Rizzini Ansari[2]; Eliana Sousa Silva[3]; Gisele Ribeiro Martins[4]; Irene Rizzini[5]; Lucas Rangoni[6]; Natalia Guindani[7] Nathalia Amarante[8]; Nívia C. K.Melo e Silva[9] e Noelle Resende[10]

RESUMO

Este artigo apresenta os principais resultados da pesquisa "Segurança Pública e Populações em Situação de Rua", desenvolvida pelo Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania, vinculado à Pró Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com apoio do Ministério da Justiça. Trata-se de estudo qualitativo com o objetivo de analisar os aspectos atinentes à formação, percepção e existência de preparo específico dos profissionais e instituições da Segurança Pública quanto a atuação com Populações em Situação de Rua. A pesquisa se dedicou a analisar o contexto de quatro cidades (Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e São Bernardo do Campo) com o propósito de mapear como estão estruturadas as intervenções direcionadas às populações em situação de rua, por parte das instituições locais da Segurança Pública, quais sejam: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Guarda Municipal. Especificamente foram observados aspectos relativos à capacitação de seus agentes no tema 'Populações em Situação de Rua'; articulação das redes de atendimento às populações em situação de rua; adoção de normas ou protocolos de procedimentos. No referido estudo, foram realizados pesquisas documentais e de campo, junto às instituições de Segurança Pública e às redes locais de atendimento e pessoas em situação de rua em cada cidade. Por fim, foram extraídas recomendações para o aprimoramento das ações e das políticas voltadas para as populações em situação de rua, no que tange à formação dos profissionais da Segurança Pública, aos mecanismos de controle e de redução das violações dos seus direitos humanos.

Palavras-chave: Populações em situação de rua. Segurança Pública. Políticas Intersetoriais de Prevenção da Violência.

*Artigo desenvolvido a partir de pesquisa desenvolvida com a participação de: Eliana Sousa Silva (coord.); Miriam Krenzinger A Guindani (coord.); Gisele Ribeiro Martins; Lucas Rangoni; Moniza Rizzini Ansari; Nathalia Amarante; Nívia K. Melo e Silva; Noelle Resende; Natalia Guindani; Guilherme Costa; Irene Rizzini; Alexandre Vieira; Maria Lucia Santos Pereira; Pedro Strozenberg; Dálcio Marinho Gonçalves.

1 Doutora em Serviço Social e professor da Escola e do PPG em Serviço Social e do PPG em Teoria Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.
2 Mestranda do Programa de pós-graduação em Teoria Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.
3 Doutora em Serviço Social e diretora da Divisão de Integração Universidade Comunidade (DIUC) da PR5/UFRJ.
4 Mestre em Serviço Social, pelo Programa de pós-graduação em Serviço Social da UFRJ.
5 Doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, Diretora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI).
6 Mestrando do Programa de pós-graduação em Serviço Social da UFRJ.
7 Graduanda em Ciências Sociais da PUC-Rio.
8 Mestranda do Programa de pós-graduação em Teoria Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.
9 Graduanda da Escola de Serviço Social da UFRJ.
10 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio

ABSTRACT

This article presents the main results of the survey "Public Safety and Homeless Population", developed by the Interdisciplinary group of Action for Citizenship, linked to Dean of Extension of the Federal University of Rio de Janeiro, with support of the Ministry of Justice. It is a qualitative study which aims to analyze aspects relating to training, perception and the existence of specific preparation of the professionals and public safety institutions, regarding the approach towards homeless population. The research analyzed the context of four cities (Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador and São Bernardo do Campo), with the intention to identify how the interventions with the homeless individuals are carried out by local institutions of Public Safety compounded by Civil Police, Military Police, Fire Department and Municipal Guard. The training of the agents on the 'Homeless Population' subject was specially observed; as well as the care networks operation and adoption of standards and procedures protocols. For this purposal, documents were analised, and focal groups were created with representatives from these institutions, altogether with the social protection networks and with homeless population in each city. Finally, improvement recommendations were extracted from the actions and policies aimed to the homeless population, in relation to the Public Safety guards education, the control and reduction of Human Rights violations.

Key-words: *Homeless Population. Public Safety. Intersectorals Policies of Prevention of Violence.*

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Apresentam-se neste artigo os principais resultados da pesquisa "Segurança Pública e Populações em Situação de Rua", objeto do convênio[11] estabelecido entre o Ministério da Justiça/PNUD e o Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos (NUPPVAJ) – vinculado ao Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC) da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PR-5/UFRJ). A pesquisa foi realizada entre fevereiro a outubro de 2013 e teve como objetivo analisar os aspectos atinentes à formação dos agentes da Segurança Pública estaduais e municipais para a intervenção junto as populações em situação de rua; bem como mapear as atribuições, limites e desafios dos órgão da Segurança na interface com as redes intersetoriais de atendimento e proteção dos direitos dessas populações. A pesquisa de campo foi desenvolvida em quatro cidades: Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, São Bernardo/SP no período de junho a agosto de 2013.

A questão das populações em situação de rua, considerada como um fenômeno complexo e multidimensional, apresenta nos grandes centros urbanos processos heterogêneos nas suas configurações, formas de expressões e de percepções por parte da sociedade. Assim como, verifica-se que os desenhos institucionais das políticas públicas que vem sendo gestadas nesse contexto – seja nas políticas da Segurança Pública, seja nas Políticas Sociais da Assistência Social, da Saúde, entre outras, são muito diversos. Nesse sentido, considerou-se importante a valorização de diferentes fontes de informações – para a compreensão dos elementos constitutivos da temática da pesquisa, sua trajetória histórica e suas configurações sócio jurídica-políticas. Buscou-se, portanto, não simplificar ou isolar o fenômeno estudado, mas compreendê-lo a partir de suas dinâmicas locais, seus contextos, seus processos e atores envolvidos.

11 Resultado do Edital de Convocação nº 001/2012, Edital de Pesquisas Pensando a Segurança Pública, do Projeto BRA/04/029 (Segurança Cidadã).

Com esse intuito, a metodologia adotada para realização da pesquisa seguiu os pressupostos das abordagens empíricas e de natureza interdisciplinar. A produção de informações, de caráter predominantemente qualitativo, se desenvolveu a partir de levantamentos de dados primários secundários e pelo método de análise contrastiva (entre análise documental e dos conteúdos) através de pesquisa bibliográfica, aplicação de questionários, entrevistas individuais, grupos focais e observação em campo.

Desenvolveu-se, portanto, uma metodologia de triangulação de fontes (MINAYO, 2005) que parte não somente de fontes documentais mas dos discursos e percepções manifestadas pelos grupos sociais que compõem este campo.

Os estudos realizados foram orientados no sentido de se desenvolver três etapas estruturantes: 1) mapeamento das ações voltadas para as populações em situação de rua e das formações de profissionais das Guardas Municipais, Polícias Civil e Militar e Bombeiros existentes nas cidades pesquisadas; 2) aprofundamento de experiências relativas às atividades mapeadas, sobretudo ações integradas entre diferentes órgãos e formações dos agentes da Segurança Pública, Defesa Civil e Ordem Pública, relacionadas às populações em situação de rua, através de visitas a campo; 3) análise dos dados coletado nas visitas a campo, com o cruzamento das informações levantadas nas quatro cidades, assim como a partir de categorias delineadas pela pesquisa, com a elaboração de análise contrastiva e de recomendações.

Com isso, na aplicação da pesquisa bibliográfica e documental se teve como resultado a organização de um base de textos com mais de 80 publicações nacionais entre 2000 e 2013 sobre essa realidade, bem como foram coletados 32 questionários respondidos relativos às formações dos agentes em cada cidade/estado e às políticas e ações integradas com as redes de atenção às populações em situação de rua.

Houve dois grandes estudos, em âmbito nacional, que nos auxiliaram para construção do perfil dessas populações. Primeiro refere-se a "Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua", publicada em 2008, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e executada pelo Meta Instituto de Pesquisa de Opinião (META) identificou um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados, no ano de 2007. O perfil das populações em situação de rua, delineado por esta pesquisa, seria predominantemente masculino (82%), com idade entre 25 e 44 anos (53%), sendo 69% autodeclarados negros e pardos. A maioria (74%) indicou que sabia ler e escrever.

A segunda, publicada em 2011, refere-se a "Pesquisa Censitária Nacional Sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua",[12] pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDEST). Apesar das críticas recebidas de ordem metodológicas, foram contabilizadas 23.973 crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil e identificados como estados de maior concentração: Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia. Por outro lado, estimativas de grupos da sociedade civil alcançam cerca de 1,8 milhões de pessoas morando nas ruas pelo país[13] – entre adultos, crianças e adolescentes, em todo o território brasileiro.

12 "*Primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua*". Março de 2011. Acesso em: 17/07/2013. Disponível em: www.novosdialogos.com/download.asp?id=77

13 "Em casa de menino de rua o último a dormir apaga a lua" e "Estimativa de Moradores de Rua no Brasil", Publicados por portal 'Moradores de Rua', em 30/03/2012. Acesso em 20/08/2013, Disponível em: http://moradoresderua.org.br/portal/em-casa-de-menino-de-rua-o-ultimo-a-dormir-apaga-a-lua/

Quanto a fase de campo foram realizados, nas quatro cidades visitadas, 16 grupos focais com os seguintes sujeitos da pesquisa: grupo com profissionais da Segurança Pública; grupo com profissionais e lideranças das redes de atendimento e defesa dos direitos humanos das populações em situação de rua; grupos com pessoa em situação rua e ex-moradores de rua. Foram, ainda, realizadas 22 entrevistas com atores que representavam os três grupos citados acima.

Importante registrar que contamos com consultoria de especialistas no tema e apoio de lideranças nacionais do Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR)[14], nas diversas fases da pesquisa: da formação da equipe, articulação dos grupos focais e visitas ao campo. Tivemos apoio das lideranças do movimento, especialmente, nas cidades de Curitiba e Salvador.

No dia 15 de outro foi realizado, na cidade do Rio de Janeiro, um Seminário sobre População em Situação de Rua e Segurança Pública (última etapa da pesquisa) para discussão e validação dos resultados do nosso estudo, com a presença de três lideranças do MNPR das cidades de São Paulo, Curitiba e Rio de Janeiro, consultores especialistas no tema, representantes dos três níveis do poder executivo, do Ministério Público, e lideranças da sociedade civil organizada.

Destaca-se, ainda, a pertinência desta pesquisa como canal de difusão de novos conhecimentos sobre o assunto e de ampliação de análises que contemplem essa temática, uma vez que se configura em campo que congrega experiências pouco difundidas e exploradas. Por isso torna-se necessário sublinhar que as questões aqui discutidas refletem o que se pôde extrair das informações levantadas pelas equipes da pesquisa. Deve-se atentar para o fato de que o alcance deste estudo não foi representativo de todo o campo problematizado. Foram quatro as cidades investigadas, o que não pode se supor que os resultados sejam aplicáveis ao país como um todo, considerando suas especificidades regionais e locais. Tampouco se pode pretender que as questões aqui discutidas deem conta de toda a realidade das próprias cidades em foco. O universo de sujeitos e atores ouvidos não corresponde à totalidade dos sujeitos e atores que compõem o campo.

2. MARCO NORMATIVO E POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA REDE DE ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

Inicialmente, para a concretização dos objetivos delineados pela pesquisa, foram necessárias a análise e a compreensão dos marcos teórico-políticos, normativos e institucionais que subsidiam o campo do estudo proposto. Trata-se de referenciais necessários para se compreender tanto o campo da Segurança Pública (sua constituição institucional e suas estratégias de formação/qualificação), mas também as especificidades e complexidades das populações em situação de rua.

14 O MNPR é um movimento social composto por pessoas em situação de rua ou que já estiveram em situação de rua, com o objetivo pautar políticas públicas que acessem os direitos destes grupos sociais. Instituído a partir de 2004 – especialmente motivados pelo contexto da Chacina da Sé, em São Paulo – o MNPR hoje está presente em diversos estados/cidades, dispondo de espaços para a articulação política, a conscientização sobre direitos e o atendimento a demandas e a denúncias.

Os parâmetros normativos de atenção às populações em situação de rua estão dispostos nos diversos instrumentos internacionais e nacionais atinentes ao campo dos Direitos Humanos. Especialmente se destacam os que tratam de dimensões relevantes para o objeto da pesquisa realizada, quais sejam: as garantias de direitos individuais, políticos, sociais e econômicos; a prevenção da violência; e as concepções do direito à cidade e ao uso dos espaços públicos.

No plano internacional, são reiteradamente afirmados pela Organização das Nações Unidas (ONU)[15] em documentos normativos e políticos orientadores os direitos humanos, tanto ao nível do direito à vida digna, à moradia adequada, à educação, à saúde, à alimentação, quanto ao trabalho, à segurança, à previdência social, ao voto, a liberdade de expressão e associação, entre outros. Especialmente no que tange às populações em situação de rua, há uma série de instrumentos legais e normativos – sob diferentes perspectivas e contextos – do direito à moradia, aos serviços sociais indispensáveis, assim como a não discriminação e contra aos tratamentos cruéis degradantes.

Em nível nacional nossa Constituição Brasileira de 1988, prevê diversos direitos fundamentais, especialmente nos seus art. 5o e 6o, como, por exemplo, a inviolabilidade do direito à vida, à segurança e à assistência aos desamparados, dentre outros. É importante salientar que constitui direito constitucional de qualquer pessoa transitar nas vias públicas e nelas permanecer. Em níveis infraconstitucionais, há também uma série de decretos, leis e normativas[16] que tratam mais especificamente sobre cada esfera dos direitos acima elencados. Na década de noventa do século passado as principais capitais do pais realizaram pesquisas para mapear o perfil da POPRUA bem como passaram articular políticas municipais às redes de atendimentos intersetoriais ofertadas à essas populações. Nessa época movimentos de defesa dos direitos dos moradores de rua, oriundos da sociedade civil organizada e setores religiosos (como Pastoral da Rua) se constituíam em novas frentes de pressões políticas e/ou assistenciais.

Desde 2004, depois da chacina da Praça da Sé em que foram executados sete moradores de rua, diferentes movimentos sociais passaram a constituir um campo de forças e de lutas articuladas que buscavam mais políticas públicas, em nível nacional, voltadas às populações em situação de rua do país. Dentre vários destacam-se o já referido Movimento da População de Rua – MNPR criado em 2005.

Assim, mais recentemente, os direitos das populações em situação de rua no Brasil vêm adquirindo maior institucionalidade, a partir de ações do governo federal nos últimos anos e da mobilização de movimentos de defesa dos direitos das populações em situação de rua. Em 2005, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) realizou em Brasília o 1º Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, que contou com diversos representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua

15 Assim como os demais órgãos constitutivos da Organização das Nações Unidas (ONU), como, por exemplo, que define o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) o "direito à moradia", que as populações de rua não conseguem acessar, trata-se do direito a viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar, destacando-se alguns elementos constitutivos desta definição, como a segurança jurídica, a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; gastos suportáveis; habitabilidade; acessibilidade; lugar/espaço; e adequação cultural. (NAÇÕES UNIDAS, 2001, pp. 25-27).

16 No âmbito desta pesquisa, destacam-se principalmente certas dimensões dos direitos individuais e sociais, do direito à cidade, à segurança e à assistência social. É o caso da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que trazem especificações dos serviços destinados às populações em situação de rua, prevendo a atenção especial a estas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Preconizam ainda, estes instrumentos, a articulação intersetorial da Assistência Social com outras políticas sociais, como as de saúde, educação, cultura, esporte, emprego, habitação, entre outras. Também o Estatuto da Cidade se configura como um instrumento importante neste campo, ao afirmar à função social da cidade e a sua gestão participativa e democrática. Regulamentando a 'política urbana' fixada pela Constituição, o Estatuto propicia discussões no sentido do uso do espaço público e da democratização e sustentabilidade da cidade.

(MNPR). E em 2006, foi criado Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de construir propostas de políticas públicas para este segmento – como é o caso da "Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua" que precede a Política instituída pelo Decreto 7.053/2009 já mencionado.

Em 2009, foi realizado o 2º Encontro Nacional, para a discussão da *Política Nacional para a População em Situação de Rua*– elaborada a partir de demandas históricas de movimentos que lutam pelos direitos das populações em situação de rua – no sentido de promover ações articuladas e integradas para a defesa e promoção dos direitos de pessoas em situação de rua, articulando e integrando políticas públicas. No âmbito dessa Política foi criado o *Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional* com a atribuição de elaborar planos de ação e articulação intersetorial; desenvolver indicadores; organizar encontros e medidas de divulgação; acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional, entre outras (art. 10, Decreto Nº 7.053/2009). Visando uma implementação descentralizada e articulada entre as esferas federativas, cabe aos estados e municípios aderirem à Política Nacional e criarem seus próprios comitês gestores. Até o momento aderiram formalmente à política os seguintes entes: Distrito Federal e as capitais estaduais de São Paulo (SP), Goiânia (GO), e Curitiba (PR).

É a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), por meio da Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública, que coordena este Comitê Intersetorial[17]. Além da Política Nacional, suas ações estão voltadas para acompanhar a efetivação de políticas e ações constantes do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)[18], com o acompanhamento de programas, planos e projetos de ministérios e outros órgãos. Com diversas diretrizes que abrangem populações em situação de rua, nos eixos III e IV do PNHD-3, consta a orientação de se "Estabelecer política de prevenção de violência contra a população em situação de rua, incluindo ações de capacitação de policiais em Direitos Humanos"[19].

Importante também destacar a criação de Grupo de Trabalho 'População em Situação de Rua e Segurança Pública', vinculado à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Trata-se de instância criada em dezembro de 2011, por meio da Portaria nº 53 do Ministério da Justiça – composto por representantes das Polícias Militar, Civil e Guarda Municipal, MNPR, Fórum de População de Rua de Belo Horizonte, Grupo de Trabalho da População de Rua de Curitiba, SDH – com o objetivo de elaborar procedimento de conduta padrão em relação às populações em situação de rua; desenvolver diretrizes e recomendações visando ao estabelecimento de ações de prevenção à violência e combate à impunidade de crimes contra a população em situação de rua; recomendar a realização de cursos e desenvolver conteúdos e metodologias de ensino aplicáveis ao tema.

17 O Comitê Intersetorial é formado ainda pelas seguintes instâncias públicas: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Esportes; e Ministério da Cultura. Conta-se também com representações da sociedade civil.

18 Instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009; Atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

19 Outras diretrizes que mencionam os direitos das populações em situação de rua são: Integração de políticas sociais e de geração de emprego e renda; (Diretriz 4, Objetivo I, 'k'); priorização em programas habitacionais; (Dir. 7, Objetivo III, 'g'); garantia da qualidade de abrigos e albergues; (Dir. 7, Objetivo III, 'i'); implementação de espaços essenciais para higiene pessoal e centros de referência para a população em situação de rua; (Dir. 7, Objetivo IV, 'r'); criação de programas de formação e de geração de emprego e renda; (Dir. 7, Objetivo IV, 'd'); combate à violência e à exploração sexual de crianças e adolescentes em situação de rua; (Dir. 8, Obj. IV, 'd'); campanhas educativas e pesquisas voltadas à prevenção da violência; (Dir. 13, Obj. V, 'd'); ações de capacitação de policiais em Direitos Humanos (Dir. 13, Obj. V, 'k') e em direitos das crianças e dos adolescentes (Dir. 21, obj. II, 'f')

Em consonância com a Política Nacional, também em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços sócios assistenciais[20] do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) trata do serviço especializado para pessoas em situação de rua, com a previsão da implantação dos *Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, os "Centro Pop"*, no SUAS, o que passou a ser apoiado pelo MDS a partir de 2010. Também se estabeleceu a criação do *Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua*, que se constitui como canal de recebimento de denúncias e demandas, produção e divulgação de indicadores, proposição de políticas públicas e demais encaminhamentos no que tange a violações de direitos de populações em situação de rua[21]. Ainda no âmbito do MDS, foi promovida a inclusão desse público no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, por meio do Plano Brasil Sem Miséria[22], abrindo-se a possibilidade de indicação de endereços de abrigos e demais espaços de atenção a estas populações sem residência fixa.

Segundo indica o relatório periódico brasileiro apresentado ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) em 2012, práticas importantes no campo dos programas sociais já vigentes no país teriam sido instituídas para uma atenção especial para populações em situação de rua. Entre 2009 e 2011, os módulos de atendimento do Disque 100 teriam sido ampliados para acolher denúncias de violação de direitos de pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, entre outros. No mesmo sentido, foi indicada portaria de 2010 que determina a destinação preferencial de 5% das vagas do Programa Minha Casa, Minha Vida para as populações de rua. Ainda, segundo indicado, seriam oferecidas - em 2012 - 13.900 vagas em Unidades de Acolhimento (UA) para as populações de rua no país, com uma meta de se chegar a 30 mil vagas de acolhimento até 2014.

Partindo ainda desta Política Nacional, o Ministério da Saúde (MS) instituiu, em 2009, o *Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua*, por meio da Portaria n° 3.305/09, com a atribuição de propor medidas de acesso à atenção à saúde e ações programáticas ministeriais voltadas a estas populações. Neste sentido, o *Plano Operativo para Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua*, para período de 2012 a 2015, tem como objetivo garantir o acesso aos serviços de saúde, dialogando com a estrutura do SUS, bem como a melhoria do nível de saúde dessas populações, "por meio de ações e iniciativas que reconheçam as especificidades de gênero, idade, raça/cor, etnia, orientação religiosa e orientação sexual; a redução de riscos à saúde, decorrentes dos processos de trabalho na rua e das condições de vida e a melhoria dos indicadores de saúde e da qualidade de vida".

Outros instrumentos administrativos se destacam neste campo da saúde, como o Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010, que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas para a integração e a articulação entre as políticas e ações de saúde, assistência social, Segurança Pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras. Em termos dos equipamentos de

20 Resolução Nº 109, de 11 de Novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

21 A este respeito, a Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública (CGDHSP) indica que em 2010 foram firmados dois convênios para a implantação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável: com o Ministério Público de Minas Gerais (750.592/2010) e com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (750.674/2010). A CGDHSP teria ainda firmado convênio com a Universidade de Brasília para criação do Observatório sobre violência contra População em Situação de Rua, assim como a Defensoria Pública da Bahia.

22 Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, com eixos de atuação no sentido da garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, de populações em situação de extrema pobreza.

atenção instituídos, no plano do acesso à saúde, se destacam os "Consultórios *na* Rua"[23], implantados pela Política Nacional de Atenção Básica[24].

Em Manual[25] publicado em 2012, o Ministério da Saúde apresenta, ainda, um referencial para a atenção à saúde da População em Situação de Rua no Sistema Único de Saúde, convergindo com as diretrizes da atenção básica e com a perspectiva da redução de danos na atenção psicossocial.

Especificamente no campo da Segurança Pública, foco do presente artigo, é importante mencionar o marco de dois documentos que servem referência no campo dos Direitos Humanos desta população: o PNDH3 (Programa Nacional de Direitos Humanos 3) e PNEDH (Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. O *PNDH-3*, publicado em 2009 e revisto em 2010 estipula a formação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança e o fortalecimento dos instrumentos de prevenção à violência. Outras questões importantes são trazidas no âmbito do combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial, envolvendo mecanismos de controle, padronização de procedimentos, e a consolidação de política nacional visando à erradicação de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes – questões que, em 2009, serão retomadas diretamente pela Política Nacional para a População em Situação de Rua.

O *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos* (PNEDH), de 2007, prevê a construção de políticas de formação nas áreas de justiça, segurança pública sob a ótica dos direitos humanos indicando uma abordagem integrada, intersetorial e transversal com todas as demais políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade social, na perspectiva do fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

No âmbito especifico das políticas de formação dos agentes da Segurança Pública, foi elaborada em 2003 a primeira versão[26] da *Matriz Curricular para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública que* tornou-se referência nacional para as academias de formação dos agentes da Segurança Pública, tendo como princípios os direitos humanos e a cidadania, a formação e a capacitação continuada, humana e profissional dos diferentes atores sociais. Entretanto, não foram identificados nessa Matriz, conteúdo específico que explicite uma preocupação com análise/intervenção dos profissionais junto às populações em situação de rua.

Em 2005, a SENASP, dando cumprimento ao disposto no Programa de Segurança Pública para o Brasil do Governo Federal, na legislação que regulamenta o Estatuto do Desarmamento, assim como na implantação e fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), publicou a *Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais.* O referido documento tem por objetivo enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel

23 Trata-se de instância de atenção integral à saúde da população em situação de rua, com equipes multiprofissionais que atuam de forma itinerante e *in loco* – desenvolvendo ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde, CAPS, Serviços de Urgência e Emergência e outros pontos de atenção. Junto aos usuários de álcool, crack e outras drogas trabalham com a estratégia de Redução de Danos. Atualmente, são 84 os Consultórios na Rua em funcionamento no país, de acordo com o portal 'Observatório Crack, É Possível Vencer'.

24 Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011.

25 Destas concepções, se extraem parâmetros importantes para a compreensão das condições de saúde, dos principais problemas clínicos identificados neste segmento, assim como as especificidades dos atendimentos envolvidos e estratégias do cuidado junto aos profissionais das equipes dos Consultórios na Rua (Brasil, Ministério da Saúde, 2012).

26 A Matriz será revisada em 2005 e 2008, quando foram agregadas dentre algumas alterações as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, um conjunto de orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das Ações Formativas.

dos Municípios no SUSP, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais. Dentre os conteúdos pertinentes a serem estudados verifica-se a indicação, na referida Matriz, sobre "O morador de rua: causas e procedimentos para atendê-lo".

Ainda no âmbito da SENASP há uma Cartilha que versa sobre *"Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade"* (BRASIL, Ministério da Justiça, 2013, 2ª edição). Esse documento, de forma didática mas sucinta, apresenta diretrizes sobre como o (a) policial deve abordar e o (a) guarda municipal deve encaminhar os cidadãos e as cidadãs em situação de vulnerabilidade, tais como mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência**,** *pessoas em situação de rua*, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, sem preconceito de idade, gênero e orientação sexual, racismo ou discriminação racial. Na segunda edição, foram acrescentas orientações básicas de como delimitar a ação do agente de Segurança Pública no trato com usuários de álcool e outras drogas.

A Cartilha defende que na situação de abordagem, o profissional de Segurança Pública, para que possa cumprir plenamente seu papel de promotor de direitos, tem o dever de agir de forma não discriminatória. Para isso, seria fundamental uma atitude crítica frente à sua própria prática e a de seus companheiros, no sentido de prevenir e evitar comportamentos discriminatórios, várias vezes adotados de maneira inconsciente. A Cartilha expõe que são muitas as causas que caracterizam as populações em situação de rua, tais como vínculos familiares rompidos, inexistência de endereço fixo e ausência ou insuficiência de renda. Dentre as pessoas em situação de rua, além dessa condição que as define, encontram-se múltiplas situações de vulnerabilidade: mulheres, idosos, negros, LGBTs, estrangeiros e pessoas com deficiência. Encontram-se, ainda, pessoas com sofrimento mental e outras, vítimas do uso abusivo de álcool e outras drogas, que são ou estão doentes e precisam de cuidados específicos da saúde. Ao administrar conflitos envolvendo cidadãos em situação de rua, o documento ressalta que "morar na rua não é crime!" (BRASIL, Ministério da Justiça, 2013). Habitar uma rua, uma praça ou demais espaços públicos não constitui, por si só, um delito ou infração penal. Para tanto, relembra – em destaque - alguns aspectos legais, como a "mendicância" que deixou de ser tipificada como contravenção penal a partir da Lei n° 11.983, de 16 de julho de 2009, e o fato da CF assegurar que é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

Nos casos de situações conflitantes, ressalta-se no referido documento, que o cidadão em situação de rua tem o direito de permanecer em local público, desde que não esteja infringindo a lei. Se o cidadão estiver em local privado e lhe for solicitada sua retirada, o policial deve garantir o direito do proprietário, mas com proteção à pessoa em situação de rua. O policial só poderá agir dentro dos parâmetros legais com respeito, sem discriminação e preconceito. A Cartilha orienta os procedimentos na abordagem ao cidadão em situação de rua, indicando que o profissional da segurança: fique atento à segurança da equipe, calcule a quantidade de abordados para uma atuação segura; na vistoria do local, primeiramente, afaste o abordado dos materiais ali existentes (papelões, colchões, cobertores, etc.); e na busca pessoal, quando em contato físico

com o abordado, aconselha-se que o policial adote medidas protetivas à sua saúde. É lembrado, ainda, que os procedimentos de segurança do policial não podem ser diferentes daqueles utilizados com qualquer outro cidadão. O policial deve considerar e tratar a pessoa em situação de rua como cidadão de direitos, garantindo-lhe proteção e segurança. O profissional de Segurança Pública deve reconhecer a vulnerabilidade da pessoa em situação de rua e garantir a isonomia (igualdade e equidade) do tratamento.

Indica-se, ainda, ao profissional da Segurança que se seja cauteloso com os pertences do abordado, exigindo cuidado em sua verificação e lembrando que os objetos têm grande importância para aquela pessoa. Orienta-se, também, sobre a rede de proteção local: informando ao cidadão abordado sobre a existência de instituições de acolhida que podem acolhê-lo de forma segura; esclarecendo que ele não é obrigado a aceitar o convite, mas que as instituições estão abertas para acolhê-lo; e se possível, ajudá-lo o a encontrar uma instituição que o acolha. A cartilha, de forma genérica, destaca o quão importante que o profissional da Segurança Pública esteja informado dos serviços existentes em seu município e que as Polícias e Guardas Municipais verifiquem possibilidades de trabalharem em conjunto com essas instituições.

Outro documento encontrado refere-se a Portaria Interministerial SEDH-MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010 que estabelece *Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública*, e reforça dentre tantos aspectos a necessidade de se "direcionar as atividades de formação no sentido de consolidar a compreensão de que a atuação do profissional de Segurança Pública orientada por padrões internacionais de respeito aos Direitos Humanos não dificulta, nem enfraquece, a atividade das instituições de Segurança Pública, mas confere-lhes credibilidade, respeito social e eficiência superior."

Na já referida *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua* (2008) destacam-se quatro eixos de ações estratégicas relacionadas ao campo da justiça, direitos humanos e Segurança Pública: a) capacitação dos operadores de direito do Estado (especialmente da força policial) concernentes à população em situação de rua, incluindo nos cursos de formação conteúdos sobre o tema; b) fortalecimento da Ouvidoria para receber denúncias de violações de Direitos Humanos em geral, e especialmente dos direitos das populações em situação de rua; c) responsabilização e combate à impunidade dos crimes e atos de violência que têm essa população como público-alvo, ampliando, assim, a possibilidade de que a rua seja um espaço de maior segurança; d) oferta de assistência jurídica e disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, às pessoas em situação de rua, em parceria com os órgãos de defesa de direitos.

Na *"Cartilha de formação política: conhecer para lutar"* (2010), do MNPR, há uma orientação às lideranças dos movimentos no sentido de se identificar quando há violação de direitos nas ruas. Para o MNPR, há violência quando: ocorre agressão física ou moral às pessoas quando estão nas ruas ou nos serviços sociais que frequentam; há humilhação, espancamento e atentado contra a vida realizados pela polícia, agentes públicos ou privados ou qualquer outro setor da sociedade; são discriminados por serem pobres, pela cor ou escolha sexual e religiosa.

Como exposto, são diversos os marcos normativos e institucionais direcionados (ou que abrangem) as populações em situação de rua. De fato, em se tratanto de um

grupo social constituído por diversas peculiaridades e demandas sociais – relativas a um fenômeno social multidimensional e complexo – o enfrentamento a suas precárias condições de sobrevivência e de garantia de direitos deve partir de estratégias igualmente diversificadas, que envolvam tanto políticas habitacionais, educacionais, de trabalho, bem como fatores subjetivos que atentem para o restabelecimento de laços comunitários e familiares. Especialmente, no que tange ao objeto deste artigo, é importante se dedicar a reflexão sobre o direito à Segurança Pública, no marco dos Direitos Humanos – o que envolve métodos participativos e democráticos de deliberação e operacionalização; uma desvinculação da concepção de segurança das de ordem e controle; a intersetorialidade e articulação estratégica com políticas sociais, de saúde, de moradia, de acesso à terra e ao espaço urbano, entre outros.

3. DESENHO INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS INTERFACES COM AS REDE DE ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

O estudo de campo, realizado nas quatro cidades pesquisadas, revela dinâmicas muito diversificada quanto à relação entre os órgãos da Segurança Pública e a rede de instituições de atendimento e defesa dos direitos das populações em situação de rua. A seguir será apresentado um panorama dos diferentes desenhos institucionais das ações programáticas de ensino e de intervenção setorial e/ou intersetorial – com informações identificadas por meio de fontes documentais e institucionais, assim como através das percepções e dos discursos dos diferentes grupos sociais que interagem neste campo, nas quatro cidades objeto deste estudo.

3.1 OS PAPÉIS DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA E AÇÕES VOLTADAS PARA ÀS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

Na análise do papel das instituições da Segurança Pública, no âmbito municipal, no que tange ao atendimento direto ou de suporte às abordagens das equipes de saúde e da assistência social junto às pessoas que habitam os espaços da rua, verifica-se que as Guardas Municipais (GM) de Curitiba e São Bernardo do Campo possuem um papel preponderante, no que tange ao trabalho de integrado e de apoio aos profissionais da assistência social dos municípios. Já no Rio de Janeiro, em 2012, a GM teve seu espectro de intervenção reduzido, pois suas ações junto às populações em situação de rua só deverão acontecer de forma integrada com os órgãos da assistência social do município. Em Salvador, a GM, em fase de reestruturação, ocupa um lugar secundário nesse campo. Contudo, há expectativa de expansão das suas atribuições e das áreas de intervenção na cidade, devido à nova gestão da política local.

A *Guarda Municipal*[27] *de Curitiba* foi criada em 1986, com objetivo de prestar atendimento às praças, parques, bosques, creches, escolas, centros de saúde, ciclovias, terminais de transportes e demais equipamentos do município, representando nova proposta em termos de proteção do patrimônio público e defesa aos cidadãos. Em 2003, transforma-se em Carreira de Segurança Municipal, e no mesmo ano é criada a Secretaria Municipal de Defesa Social (SMDS). A Guarda Municipal de Curitiba tem como objetivo atuar nas escolas municipais, creches, postos de saúde, praças, bosques, parques, armazéns da família, no transporte coletivo, em ações Integradas, com a Defesa Civil e demais equipamentos da Prefeitura Municipal de Curitiba, visando a proteção da população, dos bens, serviços e instalações, através do trabalho preventivo.

Além da central 156[28] a GM de Curitiba possui uma central 153[29] (como em todos os outros municípios), o que facilita a comunicação com a sociedade curitibana. A Guarda está autorizada ao uso de arma de fogo, e, por isso, conta com uma Ouvidoria[30] no interior corporação. Segundo os dados fornecidos nas entrevistas e nos grupos focais, desde 2003, a GM vem passando por mudanças quanto ao caráter de sua atuação: antes era mais voltada para vigilância do patrimônio público; posteriormente passou por uma fase mais repressiva, assumindo uma tendência policialesca e militarizada, e atualmente, desde 2013, com a nova gestão, vem buscando assumir um linha mais protetiva e preventiva, sob uma perspectiva de "Guarda Cidadã".

O processo de assunção de responsabilidade em relação a este campo foi bastante desafiador para os agentes da GM, uma vez que a expectativa do tratamento, por parte da população de Curitiba, a ser oferecido às pessoas em situação à rua, era, em geral, voltada para uma perspectiva de limpeza urbana, social e de criminalização dos grupos que habitavam a rua. Segundo os representantes da GM, a corporação sofre até hoje pressão da população em geral para que eles tenham uma atuação policialesca, retirando as populações em situação de rua dos seus lugares durante as abordagens. É exigido, assim, um caráter mais repressivo em sua atuação, o que se choca com as cobranças dos órgãos de direitos humanos, do Ministério Público estadual e com a política nacional da SENASP/MJ. Atualmente, há um conjunto de procedimentos que definem as situações e responsáveis pelos primeiros contatos com as populações em situação de rua; que deverá ser realizado, na maioria das vezes, pela equipe de resgate social da Fundação da Assistência Social (FAS), órgão municipal responsável pelo abrigamento dessas populações. Em algumas dessas ações, de forma a proteger os servidores da FAS, este contato deve ser acompanhado pela GM.

27 Atualmente a Guarda Municipal de Curitiba tem no seu quadro funcional 1.537 profissionais, os quais atuam nas nove Administrações Regionais da Cidade através dos Núcleos Regionais de Defesa Social.

28 156- É central telefônica da Prefeitura de Curitiba, referência nacional nesse tipo de serviço, que tem como principal objetivo viabilizar uma comunicação ágil entre o cidadão e a Prefeitura. Através do serviço, a população pode solicitar qualquer informação ou serviço de responsabilidade da Prefeitura. O serviço é integrado com todas as secretarias municipais, e conta com 1,2 mil responsáveis pelo Serviço no Órgão (RSO's) que interagem com a demanda, tendo a responsabilidade de encaminhar, acompanhar e responder a solicitação.

29 A Prefeitura Municipal de Curitiba coloca à disposição da população, através da Secretaria Municipal da Defesa Social e do Centro de Operações de Defesa Social, o telefone nacional 153, que tem como objetivo ampliar ainda mais o bom atendimento, a proteção e a segurança da população e a Defesa Civil.

30 Em 2007, foram criadas a Ouvidoria e Corregedoria visando dar cumprimento à Lei Federal, onde estabelece que a Polícia Federal poderá conceder Porte de Arma de Fogo, às Guardas Municipais dos municípios que tenham criado corregedoria própria e autônoma, para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro a Guarda Municipal, bem como também, da existência de Ouvidoria, como órgão permanente, autônomo e independente, com competência para fiscalizar, investigar, auditorar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das Guardas Municipais. Informação disponível no site da GM que explica essa situação.

A GM, através da sua Ouvidoria participa do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para População em Situação de Rua[31], criado em 2012, tendo, portanto, dentre sua várias atribuições, a missão de contribuir para a construção de uma política municipal voltada às populações em situação de rua.

As reuniões do Comitê Intersetorial ocorrem semanalmente e contam com a presença de 18 órgãos governamentais e não governamentais. Destaca-se a participação efetiva do Ministério Público (MP), da Fundação de Assistência Social (FAS), da Comissão Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH) e de representantes do MNPR. Como resultado desta participação, foi incluída, nos cursos de formação e de estágios, a realização de seminários e palestras com a participação de moradores de rua ligados aos movimentos de defesa destas populações e em parceria com o MP.

Segundo os dados da pesquisa, parte do contingente da GM atua em equipamentos da FAS, como na Central de Resgate e nos albergues e abrigos, com o objetivo de garantir a segurança do patrimônio, dos servidores e dos usuários dos serviços. Ainda, as principais ações realizadas pela GM em relação as populações em situação de rua são abordagens, orientação na rua, mediação de conflitos e repressão à prática de delitos.

Como resultado deste "protagonismo", por estar na "linha de frente" das abordagens, nos últimos três anos, houve um aumento significativo de denúncias de maus tratos perpetrados pelos agentes da GM junto às populações em situação de rua.

Segundo a GM de Curitiba, órgãos da Segurança Pública e da ordem pública também atuam, de forma integrada, em situações de emergência e para a prevenção da violência, o que consideram fundamental para o trato das pessoas em situação de risco. Desta forma, o conteúdo abordado na formação está direcionado, tanto para a orientação desses profissionais no que tange a atuação com essas populações através da prevenção, como também para a qualificação destes em relação à análise sobre as causas que levaram estas pessoas à situação de rua.

A *Guarda Municipal de São Bernardo do Campo* está vinculada à Secretaria de Segurança Urbana e não é armada. Desde 2010, participa de uma rede de atendimento formada pelas seguintes instâncias municipais: Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania; Secretaria de Saúde; Secretaria de Serviços Urbanos; Fundação Criança e Conselho Tutelar.

A cidade de São Bernardo do Campo destaca-se, entre as quatro cidades pesquisadas, pela relação formalizada através de Protocolo de Atendimento, recentemente construído que define um fluxo de atendimento entre os serviços para pessoas em situação de rua, envolvendo instâncias municipais como Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, Secretaria de Saúde, e Secretaria de Serviços Urbanos. O objetivo central dessa articulação volta-se para a promoção de atendimento mais qualificado às pessoas em situação de rua. Os atendimentos realizados são registrados por meio de referenciamento (numeração) e dentre a políticas setoriais envolvidas nas ações integradas com a GM são realizadas: acesso à justiça/Direitos Humanos, assistência social, limpeza urbana, ordem pública/Guarda Municipal, saúde, dependência química, saúde mental, Segurança Pública.

31 A Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelece que os entes da federação que aderirem a esta política, deverão constituir um Comitê Intersetorial integrado por representantes das diferentes áreas de atendimento a essas populações, assim como da sociedade civil. Em Curitiba, este Comitê já está em funcionamento e trabalha atualmente para a constituição da política municipal de atendimento da população em situação de rua

Essa integração se dá por meio de "agendamento de reuniões, discussões e avaliações periódicas do Grupo de Trabalho, frente à temática de pessoas em situação de rua e usuários de Crack", de atividades diárias de integração e de reuniões mensais da rede. A abrangência da rede foi indicada como de todo o município, com um público alvo de adultos, crianças, idosos, e jovens, apresentando-se ainda recortes etários, de gênero, de orientação sexual, de nacionalidade/naturalidade, e racial. As ações diretas ou de apoio da GM vinculadas à rede são: abordagem na rua/orientação, acolhimento/abrigamento, assistência alimentar, assistência social, consultório de/na rua, mediação de conflitos, remoção/transferência de pessoas/grupos e famílias em áreas de risco e de destruição do patrimônio público, atividades culturais e esportivas.

A *Guarda Municipal do Rio de Janeiro*[32] vincula-se a Secretaria de Ordem Pública (SEOP) e também não é armada. Desde o início da primeira gestão do prefeito Eduardo Paes, em 2009, foi implantada, através da SEOP uma política voltada o ordenamento público ("choque de ordem") da cidade, que consistia, entre outras ações, na retirada, pela Guarda Municipal e demais agentes, das populações em situação de rua do local onde estavam morando. Segundo a SMDS, tanto a Guarda Municipal quanto a Polícia Militar são acionadas para realização das abordagens, sobretudo aquelas desenvolvidas no período noturno, com vista à garantia de segurança dos profissionais da assistência social e dos envolvidos. Os objetivos da ação, conforme indicado, são: acolhimento da população de rua e desocupação do espaço público. A ação é diária e compreende ações coordenadas entre os órgãos envolvidos, a SMDS e a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), para a constatação de ocupações indevidas e o acionamento dos órgãos para ação local. Esta ocorre prioritariamente na Zona Sul e Centro da cidade. Atinge adultos, crianças, idosos e jovens.

Segundo os participantes no grupo focal dos profissionais da segurança, a Guarda Municipal do Rio de Janeiro dispõe de um banco de dados através do qual é possível qualificar informações relacionadas às populações em situação de rua da cidade, principalmente no que se refere às áreas de concentração. Um profissional da Guarda relatou experiência considerada exitosa no que tange ao compartilhamento de informações entre GM, PM e PC, além da articulação com instituições da SMDS. Faziam operações em conjunto no entorno do Maracanã, para as quais eram envolvidas instituições como o Conselho Tutelar. A PM e a GM forneciam efetivo e viaturas. Não era uma ação formatada por nenhuma norma, mas partia da vontade dos agentes envolvidos. Hoje em dia, ainda não há uma norma que integre estes diferentes setores. A organização mais próxima dessa é um Procedimento Operacional Padrão (POP) que orienta o agente da GM a acionar a SMDS quando encontra populações em situação de rua. Esta orientação seria ensinada na academia, além de ser uma norma que deve ser cumprida.

Em maio de 2012, após diversas denúncias de violações dos direitos das populações em situação de rua adulta e infanto-juvenil, no que tange as abordagens feitas pela GM, o Ministério Público Estadual interviu por meio da adoção do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC). O Termo restringe a atuação da Guarda Municipal junto às populações em situação de rua e, a partir deste, a GM passou a atuar junto a

32 Atualmente o efetivo da GM é indicado como em torno de 8.000 agentes. A forma como a Guarda dispõe seu efetivo tem a ver com as características da rua: presença de comércio, circulação de pessoas, populações em situação de rua.

este público somente em ações conjuntas com a SMDS. A GM pode solicitar a presença de agentes da SMDS em abordagens e vice versa. Nesse sentido, foram recentemente redirecionadas as ações da GM para com as populações em situação de rua, restritas estas à retaguarda das abordagens das equipes da SMDS, sobretudo as noturnas.

Os entes da administração pública municipal que assinaram o TAC foram os seguintes: SMDS, Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC), Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE), Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e SEOP. Desde então, a GM do Rio de Janeiro passou a integrar Grupo de Trabalho coordenado pela SMDS formatado pelas instituições envolvidas a fim de desenvolver ações para a desocupação do espaço público da região central da cidade do Rio de Janeiro, além de encaminhar as populações em situação de rua destes locais para os equipamentos pertinentes. O grupo não está institucionalizado, como em São Bernardo do Campo, por nenhum instrumento formal, acontecendo somente por orientação das autoridades da GM e da SMDS.

A este respeito, no Grupo focal realizado junto aos profissionais da Segurança Pública, Defesa Civil e Ordem Pública, foi debatido o referido TAC que, segundo o representante da GM, induziria a relação com a SMDS e com a PM nos casos de suspeita de crimes. Nos casos envolvendo crianças e adolescentes também acionam o Conselho Tutelar. Os profissionais presentes no referido grupo focal acreditam que a GM não deveria ser impedida de intervir em todos os casos e se houvesse um perfil mais qualificado sobre os diferentes grupos que configuram as populações em situação de rua na capital, isto contribuiria para qualificar os casos em que seria possível atuar. Sobre o TAC, informaram ainda, que neste tipo de ação a GM foi impedida de estabelecer relação com a Polícia Civil. Não será mais permitido, à GM, o encaminhamento de populações em situação de rua às delegacias. Nesse sentido, houve críticas ao TAC, pois de acordo com os presentes, o Termo estaria permitindo que pessoas que cometam crimes "protejam-se" nas ruas.

Por outro lado, acreditam que o Termo tenha se estruturado de forma a reduzir os danos de ações truculentas que vinham sendo conduzidas pela GM junto às populações em situação de rua. Porém, consideram que esta situação poderia ter sido alterada via formação/capacitação e não com o impedimento da ação. Conforme citado anteriormente, os agentes da GM não podem abordar a populações em situação de rua sem a presença de profissionais da SMDS.

Nesse sentido, também foram feitas críticas quanto à estrutura da SMDS e demais órgãos para o atendimento das pessoas em situação de rua, sobretudo ao Conselho Tutelar. Esta "ineficiência" devido à estrutura precária colabora para que os agentes da Segurança Pública tenham a sensação de "enxugar gelo", pois muitas vezes nas quais identificam e registram casos, encaminhando-os à SMDS, esta não consegue dar conta de solucionar todas as situações.

Consideram que não são os agentes de segurança os mais adequados para lidarem com a questão das populações em situação de rua. No entanto reconhecem que, por conta da instalação das UPPs[33], há muitos "desempregados do tráfico" ocupando as ruas. Dessa forma, verifica-se que, ao mesmo tempo em que os profissionais da GM acreditam não serem os mais competentes e, ainda, sem dispor dos recursos necessários para

33 Esta observação decorre da compreensão de que, a partir da instalação da UPP na região de Manguinhos e também em outra áreas, teria havido aumento das populações em situação de rua proveniente dessas localidades.

atendimento especializado às populações em situação de rua, entendem haver questões que perpassam estas populações, sobretudo as diferentes manifestações da violência, que exigiriam da corporação intervenção junto a casos específicos para a realização dos procedimentos devidos.

A *Guarda Municipal de Salvador* está vinculada a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP). Foi criada em 1995 e não é armada. Dentre seus objetivos destacam-se: garantir proteção dos bens, serviços e instalações do Poder Público Municipal e contribuir com a prevenção à violência ao cidadão em Salvador. A GM tem, assim como nas outras três cidades pesquisadas um papel de apoio à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPS), com suporte na prestação de serviços. Há também oficinas de treinamentos desses profissionais para a realização de abordagens mais seguras, tanto para eles, como para as populações em situação de rua. A GM indicou que nos períodos críticos de chuva realiza a "Operação Chuva" que presta atendimento, junto com a Defesa Civil, às populações em situação de rua. Contudo, afirma não possuir uma ação específica voltada a esse público. A GM muitas vezes faz o transporte das pessoas em situação de rua para os abrigos. Apesar disso, não tem nenhuma relação com a Policia Militar[34].

A Guarda se encontra em processo de reorganização e devido a essa atual conjuntura, e em decorrência de outras questões políticas, a sua articulação ainda está em construção.

No âmbito estadual, dentre as quatro *Secretarias de Segurança* contatadas, três participaram da pesquisa: Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro[35]. Dessas, nenhuma apresentava, no período da pesquisa, projetos de formação e/ou intervenção direcionados às populações em situação de rua. Esse dado pode levantar questões diversas e que merecem ser destacadas: a) poderia indicar uma tendência nacional de se reconhecer que as demandas advindas do campo das populações em situação de rua são de responsabilidade das políticas sociais executadas no âmbito da gestão municipal, tendo as guardas municipais a responsabilidade pela retaguarda da segurança dos servidores; b) ou, sinalizar que as demandas advindas das populações em situação de rua, referente as violações dos seus direitos humanos, não estão entre as prioridades das políticas estaduais de Segurança Pública, o que reforçaria as resistências encontradas na pesquisa por parte de alguns servidores das policias civis e militares de assumirem um papel diferenciado ao de agente da repressão, da investigação, da criminalização e da manutenção da ordem pública; c) ou demonstrar, ainda, que as populações em situação de rua, estão incluídas na categoria difusa das "minorias", sem distinção e análise das diversas peculiaridades que caracterizam os grupos que moram na rua.

Vejamos a seguir como isso aparece em cada corporação.

Em relação aos *Bombeiros,* não obtivemos, mesmo após diversas tentativas, retorno do estado do Paraná[36]. O órgão da Bahia respondeu ao instrumento dizendo que não realizavam nenhum tipo de ação voltada especificamente para este público. No estado do Rio de Janeiro verificou-se, através da entrevista com responsável pela

34 No instrumento que a GM respondeu, indica-se a PM como parceira junta com a PC e a Assistência Militar da Prefeitura de Salvador, envolvidos nas ações integradas. Apesar disso, a PM apontou que não tem nenhuma relação com a GM nem com a populações em situação de rua. A GM também apontou no instrumento respondido que tem uma ação integrada com a PM de formação de guardas e policiais para o trabalho do Crack é possível vencer.

35 No que se refere à Secretaria de Segurança Pública da Bahia, esta também indicou não ter nenhuma ação voltada para populações em situação de rua e por isso não participaria da pesquisa.

36 A corporação dos Bombeiros está inserida dentro da Instituição da Polícia Militar, que está subordinada a Secretaria Estadual de Segurança Pública.

formação dos Bombeiros, que as questões atinentes às populações em situação de rua, na cidade do Rio de Janeiro, ficam sob responsabilidade da Defesa Civil do município. Os representantes dos Bombeiros do Estado de São Paulo foram os únicos a participarem da pesquisa de campo, indicando que lidam com populações em situação de rua apenas em casos de emergências, como atropelamento, o que ocorreria com frequência devido ao uso abusivo de drogas e álcool. Afirmaram não haver diferenças específicas de tratamento destas populações em relação à população em geral. O protocolo de ação seria o mesmo. Duas dificuldades encontradas pelos Bombeiros referem-se à ausência dos antecedentes do acidente e o receio de se envolver em "qualquer outra coisa", sendo eles parte de uma "uma tropa que trabalha desarmada" e que atende as ocorrências em todos os locais e horários. Indicaram atuar, majoritariamente, sem reforço policial. Sobre suas estratégias, revelaram que há uma preocupação por individualizar/isolar o problema, buscando ações preventivas a partir de estatísticas das ocorrências e bancos de dados. Por exemplo, fazem estudos sobre acidentes de trânsito que envolve vítimas, sendo o morador de rua um desses tipos de vítima.

Quanto às *Policias civis*, as quatro instituições participaram da nossa pesquisa.

Os representantes da Polícia Civil do Rio de Janeiro informaram não haver nem ação e nem formação, específicas voltadas para este público. No grupo focal realizado com este segmento foi explicitado um entendimento de que ações voltadas para as populações em situação de rua não são de responsabilidade da Polícia Civil. Uma investigadora chegou a afirmar que quando algum morador de rua chega alcoolizado à delegacia, são acionados os Bombeiros para sua retirada. De maneira geral, informaram que as populações em situação de rua são tratadas como qualquer outro cidadão em casos de crime. Em alguns casos, os policiais civis informaram que acionam as equipes técnicas presentes nas Delegacias Legais (formadas por assistentes sociais e psicólogos), para prestarem atendimento social e fazerem os devidos encaminhamentos à rede especializada. Indicaram a dificuldade da PC em receber informações de outros órgãos a respeito das populações em situação de rua, o que, por só poderem intervir sob casos concretos, prejudicaria o seu trabalho. Registraram, inclusive, durante o grupo focal, queixas a respeito do serviço "1746", da Prefeitura. Por outro lado, os agentes da PC recordaram uma prática considerada "exitosa" entre 2011 e 2012 em que a SMDS avisava, com antecedência, à algumas delegacias de polícia sobre as ações de abordagem que realizariam. O intuito seria o de preparar os profissionais da PC para o provável aumento do número de registros de ocorrências resultantes dessas operações.

Na entrevista feita com o coordenador do curso da ACADEPOL do Rio de Janeiro, foi indicado que há disciplina sobre direitos humanos na formação inicial e em todos os cursos da PC (tática, tiro, etc.). de rua, o representante indicou que não existe uma preocupação específica da PC.

Assim com no Rio de Janeiro, a Polícia Civil da Bahia informou ser do âmbito de suas funções apenas as investigações criminais e que as populações em situação de rua são atendidas pela GM ou pela PM, como qualquer cidadão, não indicando nenhuma preocupação com as denúncias dos diversos homicídios que acontecem com essas populações em Salvador. Junto a isso, a ACADEPOL informou que o tema das populações em situação de rua não é abordado na formação dos policiais civis.

A Polícia Civil do Estado de São Paulo destaca-se, em relação as outras três pesquisadas, por uma experiência inovadora: o Centro de Direitos Humanos e Segurança Pública (CDHSP) 'Celso Vilhena Vieira', vinculado à Academia de Polícia, que desenvolve uma estratégia de sensibilização sobre POPRUA, através de seminários e oficinas, para policiais civis e servidores públicos em geral, sobre populações em situação de rua (adultos, crianças, jovens e idosos). Além de integrar diferentes órgãos da rede de atendimento, a referida iniciativa visa o aperfeiçoamento do atendimento policial às populações em situação de rua quando vítima de delitos, conforme indicado por meio do questionário de pesquisa. O CDHSP trabalha em parceria com a Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de São Paulo, com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da USP, com o Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas para a População em Situação de Rua, com o Ministério da Saúde e com a Coordenadoria do Comitê da Saúde da População em Situação de Rua, com o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, e com a Assessoria Especial da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Entretanto, não há formalização da ação por meio de convênio ou protocolos.

É importante destacar que os seminários e oficinas contam com a participação como palestrantes de lideranças nacionais e locais das populações em situação de rua, de professores da ACADEPOL, de estudiosos e pesquisadores, de representantes da Polícia Militar, das Guardas Municipais, de assistentes sociais, assim como profissionais de outras carreiras ligados à problemática. A metodologia integra exposição oral e discussão de "casos" para a sensibilização acerca da questão.

A Polícia Civil do Estado do Paraná realiza, também, uma ação diferenciada das demais cidades pesquisadas. Esta ação é desenvolvida por um CIAC 1ª Delegacia de Polícia (Centro - Primeiro Distrito da Capital - Setor Psicossocial), no centro da cidade, com diferentes ações regulares. O trabalho funciona desde 2000 e conta com parceiros de órgãos governamentais e não governamentais (ONGs). As ações intersetoriais envolvem o acesso à justiça/direitos humanos, assistência social, defesa civil/bombeiros, educação formal/informal, formação profissionalizante, geração de renda, habitação, ordem pública/guarda municipal, saúde, dependência química, saúde mental, Segurança Pública. A ação tem como intuito oportunizar a melhoria no acolhimento dos cidadãos em situação de rua que procuram o CIAC 1º DP, proporcionando orientações psicossociais e no que diz respeito à garantia de direitos e à cidadania. Indicam que possuem registros das violências que ocorrem, a partir do atendimento diferenciado na realização do Boletim de Ocorrência, mantendo como foco a intersetorialidade no atendimento a esse tipo de violência.

Nenhuma das quatro Polícias Civis pesquisadas disponibilizaram informações sobre a existência de mecanismos de controle[37] ou base de informações sobre violações de direitos das populações em situação de rua (especialmente violência letal e grupos de extermínios contra estas).

Dentre os resultados citam: diminuição do número de cidadãos em situação de rua na área central; regularização da parte documental; retorno da população de

37 Como o *Disque Direitos Humanos/Disque 100*, canal de comunicação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) ou o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis, o próprio Movimento Nacional da População em Situação de Rua; Pastoral do Povo da Rua, entre outros.

rua para seus locais de origem; vinculação com projetos sociais oferecidos pela FAS; acolhimentos, orientações e valorização do cidadão em situação de rua quando necessita ser atendido em uma Unidade Policial; quebra da estigmatização institucional com relação à Segurança Pública. Ainda não há protocolo e/ou convênio para as ações, o que dificulta a sua institucionalidade, permanência e multiplicação em outras delegacias da cidade de Curitiba e do estado do Paraná.

Nas quatro cidades pesquisadas, no que tange as *Polícias Militares Estaduais*, foi possível, apesar das diversas limitações surgidas ao longo da pesquisa, contatar com representantes das quatro PMs.

A Polícia Militar do Paraná conta com um departamento específico, a Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos de Curitiba, que tem como foco ações de policiamento comunitário e promoção dos Direitos Humanos. Este departamento faz: a escuta e o atendimento das demandas das populações em situação de rua, a verificação de queixas sobre abuso das autoridades e abordagens indevidas pela Polícia Militar e outras instituições, que chegam até o Núcleo de Direitos Humanos (órgão criado dentro da PM); o acompanhamento e as deliberações sobre os casos de abuso contra essa população. As ações são regulares e o trabalho realizado em parceria com o MNPR. São desenvolvidas também interações com órgãos de acesso a justiça, a FAS, órgãos da saúde pública e do tratamento para dependência química. O órgão participa de reuniões para as quais são convidados pelo MNPR e da reunião do Conselho Permanente de Direitos Humanos do Paraná, onde são recebidas as demandas de denúncias que averiguam. Atuam com crianças, jovens, adultos e idosos, na área central de Curitiba e áreas de UPS. O trabalho é feito a partir da aproximação da população de rua dentro da filosofia da polícia comunitária, respeitando a promoção dos direitos humanos.

Segundo os representantes entrevistados na Polícia Militar do Rio de Janeiro, existe um procedimento adotado para a abordagem das populações em situação de rua em suspeita de uso de arma e drogas. Caso a suspeita não se confirme, após a revista a PM deve comunicar a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, para que esta vá ao local na tentativa convencer o morador a ir para o abrigo. Indicaram posições contrárias a internação compulsória[38] e ao uso de armas com os usuários de crack. Relataram, ainda, que há em curso mudanças teórica e práticas em relação à formação e à atuação dos policiais no que tange às questões de intervenção/abordagem com grupos minoritários, como por exemplo as populações em situação de rua. Já teriam acontecido algumas mudanças curriculares quanto a isso.

O representante do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) da Polícia Militar da Bahia, indicou que não há formação específica sobre populações em situação de rua na PM baiana. Há, no entanto, estudos sobre os grupos considerados minorias (idosos, mulheres e crianças). Considera que há pouca carga-horária para esses estudos, em virtude de outras questões decorrentes da estrutura hierárquica que define

38 É importante dar destaque ao polêmico debate acerca do recolhimento e internação compulsórios de usuários de drogas e pessoas em situação de rua. Prevista em legislação federal, a exceção da internação compulsória para tratamento de usuários de drogas, por meio de autorização judicial para cada caso, tem se transformado, em diferentes localidades do país, em instrumento de aplicação generalizada, resultando em sistemáticas violações de direitos especialmente de pessoas em situação de rua. No Rio de Janeiro, por exemplo, a medida passou a ser aplicada após Resolução nº 20/2011 da Secretaria Municipal de Assistência Social, dirigida a crianças e adolescentes em situação de rua e de uso de drogas e, em 2013, foi expandida também para adultos. Trata-se de ação que envolve a força policial em operações na rua e têm gerado fortes reações de grupos da sociedade civil, no campo dos direitos humanos. Vide, por exemplo, Nota de Repúdio do Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro, em 2011: "Práticas de recolhimento compulsório em Abordagem Social vão a contrapelo da Política Nacional para a População em Situação de Rua", Publicado por CRP-RJ, em 22/06/2011. Acesso em: 23/08/2013. Disponível em: http://www.crprj.org.br/noticias/2011/0622-praticas_de_recolhimento_compulsorio.html

a multiplicidade de papéis da PM e que impede o aprofundamento de alguns temas emergenciais. Cumpre registrar que para o oficial entrevistado os soldados que trabalham diretamente na rua deveriam ter mais ênfase nos conteúdos afetos as populações em situação de rua. Segundo ele, a PM estabeleceu a filosofia do policiamento comunitário como forma de lidar com essas questões. Porém, em alguns locais se consegue trabalhar mais nessa lógica, enquanto em outros não. Relata ainda que cada área tem um comando próprio, o que faz com que haja diferentes experiências em curso na mesma cidade.

Indica que os policias que trabalham no policiamento comunitário deveriam saber discernir, no exato momento da abordagem, o "cidadão de bem" e "o marginal" que cometeu algum crime, pois nem todos que estão na rua são "marginais". Isso, no entanto, não seria tão fácil, segundo ele. Destacou que era preciso, ainda, saber dialogar com diferentes grupos. Falou da necessidade de prover segurança junto aos Centro de Referencia de Assistência Social (CRAS) da prefeitura, citando que em alguns locais as pessoas não vão trabalhar por insegurança. A GM trabalha desarmada e, para ele, se não houver proteção dos profissionais da assistência, estes não conseguirão trabalhar. Lamentou a falta de integração entre estado e município o que ajudaria no desenvolvimento do trabalho de forma mais coordenada.

A Polícia Militar de São Paulo respondeu ao questionário da pesquisa indicando não haver ação integrada a ser reportada, assim como a PM baiana. Na pesquisa de campo, os representantes da Polícia Militar indicaram que a PM muitas vezes é acionada pela sociedade quando uma pessoa em situação de rua passa a incomodar a vizinhança, sendo cobrada para a realização de um policiamento ostensivo e preventivo. Os representantes da PM indicam ser a própria comunidade que rejeita essas populações, e não a Polícia Militar ou demais órgãos de segurança. Concordam que a assistência social não cabe à polícia e acreditam que, se cada órgão pudesse agir apenas na sua atribuição, o contexto poderia funcionar um pouco melhor. Relataram que o tratamento da Polícia Militar com o público é sempre padronizado, independente da situação social. Entretanto, em caso de crimes, o tratamento é diferenciado: nos quais a polícia trata - não com truculência - mas com "energia".

A partir dos dados fornecidos, através dos grupos focais e das entrevistas feitas com os profissionais das redes de serviços sociais e de saúde e dos próprios moradores de rua, sabe-se que muitas vezes há uma indefinição de competências e responsabilidades dos órgãos acima apresentados. Entre as ações e competências dos Bombeiros/Defesa Civil, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública nas situações de emergência que atingem as populações em situação de rua, há procedimentos e abordagens que são complementares e/ou antagônicos.

A sociedade em geral desconhece as informações sobre qual órgão deveria ser acionado e sobre os casos nos quais estes devem ser acionados, quando convive com grupos que habitam a rua. Por exemplo, uma cena comum que mobiliza chamadas para diferentes órgãos: um grupo de pessoas, frequentemente alcoolizadas, e que estão morando debaixo de um viaduto - área de alto risco de acidente. Estas apresentam incômodos como barulhos, brigas, alguns com problemas de saúde física e mental. Muitos acionariam a PM (190) para fazer uma denúncia como se lá estivesse um grupo de "marginais" que precisam ser presos; outros acionariam os Bombeiros (193), a Defesa Civil (199) ou a Guarda Municipal (153), por estarem preocupados com o risco que essas

pessoas estão correndo de serem atropeladas na via pública. Outros, ainda, acionariam a SAMU (192) por aparentarem, por vezes, estarem doentes ou em condições degradantes de higiene e alcoolismo. Alguns poderiam acionar o setor de abordagem social da Prefeitura para que fossem convidados a serem transferidos para a rede de atendimento social. Se houver criança, idoso ou gestante, no contexto relatado, a situação se qualifica ainda mais, e se acionaria assim Disque Direitos Humanos (100).

Enfim, o exemplo acima mostra a complexidade das demandas apresentadas por esse público e a necessidade de um quadro institucional formado por protocolos de atendimentos e procedimentos diversos e integrados em nível de comunicação, informação e formação profissional. O que acontece muitas vezes, é um conjunto de (des)orientações e (des)encaminhamentos para diferentes órgãos, gerando omissão de socorro. Não sendo a ocorrência atendida, e os direitos reiteradamente violados, ficam as populações em situação de rua à mercê dos órgãos públicos como as situações ilustradas em notícias e reportagens referentes a cada cidade pesquisada constantes nos anexos deste relatório.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE DIRETRIZES ORIENTADORAS DA AÇÃO PROFISSIONAL

Considerando o conjunto dos documentos produzidos por órgãos responsáveis pela área de Segurança Pública e de promoção dos direitos humanos, nos últimos anos, se reconhece um avanço significativo no que diz respeito à orientação das ações policiais e das guardas municipais, nos marcos da legalidade constitucional. A atenção conferida – aos programas e à formação dos profissionais e a qualidade do material disponibilizado - indica não apenas volume crescente de produtos, mas refinamento de seu conteúdo. A tal ponto esse processo de aperfeiçoamento é significativo, que já não se pode dizer, hoje, no Brasil, que as instituições policiais carecem de diretrizes para o desempenho de suas funções, estando estas de acordo com as mais modernas e democráticas normas nacionais e internacionais.

O que, entretanto, preocupa o observador, sobretudo quando identificado com os já citados esforços meritórios de aprimoramento profissional, é a inevitável distância entre as diretrizes e o exercício policial cotidiano. A experiência da pesquisa e os estudos sobre a especificidade do trabalho policial e da guarda civil - em qualquer das suas atribuições, em especial nas operações ostensivas e preventivas - demonstram que entre os princípios e as abordagens realizadas pelo profissional na ponta, entre as orientações gerais registradas nas cartilhas e manuais, expostas nas aulas ou palestras, e as intervenções práticas, há um espaço que será necessariamente preenchido pelo agente, a quem os problemas objetivos se apresentam, diretamente, em toda a sua complexidade. Faz parte dessa complexidade o caráter original de que se revestem as situações, por definição. Elas são circunstanciais e, por isso, distintas entre si, assim como sempre diferentes do modelo abstrato e dos exemplos oferecidos nas cartilhas, manuais, nos cursos e no treinamento.

Vale destacar que o estudo e analises das legislações, decretos, documentos, programas, manuais, orientações acima descritos são preciosos quando têm a qualidade

dos que têm sido produzidos e foram aqui mencionados. Mas não são suficientes frente às complexidades que a realidade apresenta. Nesse âmbito, torna-se imperioso, também, qualificar os matéria didático utilizado (garantindo a heterogeneidade das demandas e situações apresentadas pela POPRUA) capacitar os professores, tutores e supervisores cujo papel será não apenas expor as diretrizes que integram os documentos, mas trabalhar as mediações entre princípios e circunstâncias, o que exige exame de casos (e da realidade local/do desenho institucional local) que sejam trazidos pelos próprios guardas e policiais.

Somente quando eles mesmos, os profissionais, puderem passar da contingência complexa e desafiadora aos princípios e daí, de volta, à singularidade de circunstâncias singulares, somente quando eles e elas se apropriarem das razões e dos dilemas éticos estarão preparados não para acertar, mas para lidar reflexivamente com seus próprios limites, credenciando-se a aprender com eles.

O resultado prático de ser formado a partir dessa ótica da complexidade (já indicadas nas duas Matrizes Curriculares da SENASP) tende a ser a valorização da prudência, em benefício dos alvos de suas ações e dos destinatários de seus serviços. A prudência apresenta afinidades eletivas com a desconstrução do autoritarismo. A prudência resulta do reconhecimento da finitude do conhecimento e tende a incentivar a busca por diálogo, escuta e abertura para a consideração de diferentes perspectivas.

Nesse sentido, em termos práticos, também se recomenda o investimento na formação dos formadores, dos mediadores, além da elaboração de novos conteúdos e novas estratégias e metodologias de ensino, treinamento policial e transmissão de diretrizes peculiares para os diferentes grupos que constituem esse campo tão heterogêneo de intervenções.

4. ANÁLISE SOBRE A VIDA NAS RUAS E AS INCIDÊNCIAS DA AÇÃO ESTATAL

Partindo-se das informações levantadas no âmbito da pesquisa, alguns elementos se destacam para uma análise aprofundada. Trata-se de questões suscitadas a partir do cruzamento dos dados primários e secundários levantados, com os discursos coletados de cada grupo social envolvido na pesquisa (agentes da Segurança Pública, redes de atenção às populações em situação de rua e as próprias populações em situação de rua), assim como do cruzamento destes discursos por cidade pesquisada.

4.1 DEBATE CONCEITUAL SOBRE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O fenômeno social "população em situação de rua", embora não tenha origem[39] na contemporaneidade, está intimamente atrelado as constantes transformações políticas e econômicas da sociedade pós-industrial e globalizada, tendo a precarização

39 De acordo com Simões Júnior (1992), desde a antiguidade, já eram registrados grupos habitando as ruas e vivendo quase que exclusivamente da mendicância. Apesar de o fenômeno ter várias conotações ao longo da história, morar na rua relaciona-se ao desenvolvimento das cidades e do espaço urbano. Na passagem do século XIX para o XX, consolidou-se uma associação clara entre pobreza, criminalidade e vadiagem, com importantes consequências.

das relações de trabalho[40], o desemprego e a individualização exacerbada, como uma das suas características centrais.

A existência de pessoas em situação de rua tampouco é um fenômeno restrito às sociedades capitalistas modernas, mesmo que estas tenham sido as mais eficientes em produção de miséria e exclusão. Na passagem do século XIX para o XX, consolidou-se uma associação clara entre pobreza, criminalidade e vadiagem, com importantes consequências. No que se refere à população infantil e juvenil, os argumentos sobre a periculosidade desse grupo levou ao estabelecimento de leis especificamente dirigidas aos "menores" e de uma política de proteção e assistência, abrindo espaço para o estabelecimento do que veio a ser chamado de uma "cultura da institucionalização" dessa população. Este processo perdurou até os anos de 1990 com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. (RIZZINI, 2011).

Numa perspectiva sócio histórica, morar na rua é consequência visível do agravamento da questão social[41], ou seja, as consequências perversas da divisão da sociedade em classes

e da apropriação desigual da riqueza socialmente produzida (IAMAMOTO, 2001). Nessa ótica, as transformações das sociedades contemporâneas – nos planos econômico, político, tecnológico e social – estariam levando parcelas da população à desqualificação, falta de acesso às condições dignas de trabalho e alterando, também, a esfera das relações familiares, levando-os ao isolamento, ao nomadismo e a busca de encontrar alternativas à reprodução da vida social[42].

Por um ângulo sócio antropológico, a população em situação de rua pode ser definida como um segmento social particular no espaço urbano que se contrapõe cotidianamente às estratégias econômicas e políticas que ideologizam as *urbes* contemporâneas, mais notadamente as metrópoles (FRANGELLA, 2009).

Reconhecido por diferentes denominações, atribuídas aos diferentes fatores e condições de habitabilidade, este segmento social representa uma categoria abstrata de reagrupamento das populações que, em diversas épocas históricas, permaneceram à margem do sistema de organização social. Na experiência contemporânea, a categoria '*população em situação de rua'* funciona como expressão cuja ressonância política é considerada menos excludente[43], entretanto mais homogeneizadora. Sob essa nomeação estão configurações muito distintas (VIEIRA *et al* 1994): aquela pessoa que está em deslocamento contínuo; o morador de rua; trabalhadores informais ou desempregados que vivem temporariamente nas ruas e frequentam albergues ou abrigos. Atravessam-se, ainda, questões relacionadas ao campo da Saúde Mental, importante para se compreender determinadas preferências pela rua. Entre as crianças e os adolescentes,

40 Para Castel (1997), vulnerabilidade das massas e, de forma mais aguda, a exclusão social de grupos específicos são resultados da desagregação progressiva das proteções ligadas ao mundo do trabalho. Consistem em processos de "desfiliação", ou da fragilização dos suportes de sociabilidade.

41 Para Iamamoto (2008) a "questão social" expressa as profundas alterações do sistema capitalista, que intensifica o processo de exploração e expropriação das classes trabalhadoras, reduzem o papel do Estado na garantia de direitos e promoção de políticas públicas sociais que atendam às necessidades básicas de maior parte da população. Esse tipo de ação conduz à "banalização do humano", à "descartabilidade" e "indiferença" perante o outro. Assim a "questão social" passa a condensar a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam na era do capital fetiche.

42 Escorel (1999) discute a questão em termos do conceito de 'exclusão social' como um "processo no qual – no limite – os indivíduos são reduzidos à condição de animal laborans, cuja única atividade é a sua preservação biológica, e na qual estão impossibilitados de exercício pleno das potencialidades da condição humana".

43 Patrice Schuch (2007) ressalta que a mudança no conceito de 'morador de rua' para 'pessoa em situação de rua' é resultado da mobilização política que visa, de um lado, atentar para a situacionalidade da experiência de estar nas ruas e, de outro lado, combater processos de estigmatização por essas condições. Por esta ótica, este conceito pretende denominar um conjunto de populações diversas que circulam pelas ruas e fazem dela seu local de existência e moradia, mesmo que temporariamente.

além das configurações acima, estão as vítimas de violência em seus contextos familiares e comunitários, que afirmam terem a rua como um refúgio[44].

Em atenção às diversas subjetividades, caracterizações e contextos verificáveis quanto a estes grupos sociais, adota-se neste artigo o termo '*populações em situação de rua*', com a referência plural. Considera-se ser esta a definição mais apropriada para designar uma situação ou condição social heterogênea[45], não podendo ser estes grupos sociais definidos por conceitos estigmatizados ou de maneira generalista, fundamentada em possíveis preconceitos. Compreende-se, portanto, que não se está diante de um único segmento que vive o circuito nômade na cidade, mas sim diferenciados grupos que possuem a especificidade de subverter, de forma radical, o sentido homogeneizador do espaço da rua, ao condensarem neste a dimensão pública e privada de suas vidas.

Um olhar mais detalhado sobre esses contextos, a partir de dados primários e daqueles oriundos de outras pesquisas e dos meios de comunicação, permite reconhecer que as pessoas que vivem em situação de rua são mais vulneráveis a toda sorte de violações de seus direitos. A seção a seguir, se dedica a esta discussão, abordando determinadas violações e algumas de suas estratégias de sobrevivência observadas.

4.2 A QUESTÃO DA SOBREVIVÊNCIA: OS LIMITES DA EXPERIÊNCIA HUMANA

As experiências de habitar os espaços da rua revelam um processo de profunda deslocalização e uma sujeição gradual, em muitos casos permanente, a vulnerabilidades[46] física, psicológica, material e simbólica. Nesse sentido, o estar na rua explicita, especialmente, os limites da experiência humana. Uma diversidade de aspectos emerge desta experiência limite, mas merecem destaques aqueles relacionados às manifestações de uma violência difusa identificada nos dados coletados nas quatro cidades pesquisadas.

A primeira seria referente àquela perpetrada por agentes do poder público, geralmente figurando-se como uma violência institucional. A segunda estaria relacionada à violência cometida pela sociedade em geral, em suas diferentes formas de agrupamento, organização e expressão – incluindo-se a violência entre as próprias pessoas em situação de rua. Estas classificações também podem se desmembrar em termos de suas formas de expressão, como violências direcionadas (agressões, homicídios, furtos, entre outras) e violências simbólicas/difusas (como preconceito, discriminação e a naturalização de suas condições de vida). Essa divisão, indicada aqui para fins didáticos, reflete um fenômeno complexo, na medida em que os agentes e seus meios estão em constante interação.

Cabe ressaltar que além da própria heterogeneidade das populações em situação de rua, também as diferenças históricas, institucionais e legais dos estados pesquisados,

44 Vários autores que pesquisaram as trajetórias de vida dessa população mencionam depoimentos nesse sentido. Ver, por exemplo: Rizzini, Butler e Soares (2003).

45 A percepção da heterogeneidade está presente nas constantes indicações das próprias pessoas em situação de rua entrevistadas no âmbito da presente pesquisa. Estas reforçam suas individualidades e especificidades, como a alusão, por uns, ao fato de que têm famílias, têm casa, têm experiências de trabalho, estudos, entre outros aspectos.

46 Varanda e Adorno (2004) desenvolve estudo considerando o processo dinâmico daquilo que vem sendo chamado de "vulnerabilização" dessa população, ou de sua categorização enquanto população vulnerável, como um processo que ocorre antes mesmo da ida para as ruas, no universo das redes de relações das classes populares. É o que Escorel (1999) caracteriza como 'trajetórias de vulnerabilidade': trajetórias sociais dos indivíduos que, em geral, se deslocam para as condições extremas de vulnerabilidade e exclusão social – em dimensões econômico-ocupacionais, sócio familiares, da cidadania, das representações sociais e da vida humana.

evidenciam peculiaridades na forma como essas violências e violações de direitos são manifestadas. Embora existam especificidades, as situações apresentadas a seguir foram reportadas direta e/ou indiretamente em todas as localidades observadas.

Verificam-se, assim, um contexto fortemente marcado pelas dificuldades de alcance das políticas sociais sobre as populações em situação de rua pesquisadas. Trata-se de um público que – além de ter chegado a estas condições por fatores que envolvem a falta de acesso a direitos e a políticas públicas – se constitui em dinâmicas sociais que, novamente, desafiam os desenhos institucionais das ações estatais. Em contrapartida, este mesmo segmento é duramente impactado pelas políticas urbanas controladoras da funcionalidade do espaço e, portanto, excludentes. Este cenário paradoxal da relação das populações em situação de rua com o poder público, impõe uma problematização necessária para se desenvolver análises alternativas e propositivas sobre o lugar da Segurança Pública nesse contexto

Nesse sentido as narrativas descritas sobre o "morar na rua", nos grupos focais realizados no âmbito da presente pesquisa, remetem a uma das principais manifestações da questão social expressa por essas populações: a ausência de políticas de habitação que garantam o acesso à moradia fixa. Encontram-se na condição de "sem-teto" como outros tantos milhares de brasileiros[47]. Como alternativa de sobrevivência, uma parcela dessa população frequenta ou frequentou, ainda que de forma esporádica, os abrigos e albergues disponíveis nas redes locais[48] da assistência social (porta de entrada para o atendimento oferecido a essa população) – a qual se mostra, na maioria dos grandes centros urbanos, com estrutura insuficiente frente às demandas existentes[49].

Os dados primários e secundários indicam que são diversificadas as experiências existentes no país: há desde locais onde as regras são construídas com a participação dos usuários e dizem respeito a questões básicas, como não fazer uso de álcool e drogas no local, não portar arma e respeitar o silêncio; até experiências de instituições bastante rígidas e seletivas, que têm como objetivo claro a mudança de comportamentos[50]. Diante da rigidez das regras estabelecidas, ou da insegurança interna dos abrigos, uma parcela dessas pessoas deixa de frequentar alguns equipamentos[51]. Muitos reportam falta de tratamento digno e até mesmo maus-tratos[52].

Nestes casos, o espaço da rua pode se figurar como um espaço de acolhida, conforme foi identificado em discursos manifestados pelas pessoas em situação de rua em Salvador e no Rio de Janeiro. A rua serve, nessa ótica, como refúgio para pessoas que resistem a determinados regramentos, oferecendo maior liberdade[53], menos regras

47 De acordo com dados do IPEA, apesar de se registrar quedas significativas desde 2008, o índice sobre o déficit habitacional no Brasil em 2011 estava em 8.8% em relação ao total de domicílios do país, isto é, 5.4 milhões em números absolutos. V: "Nota Técnica estima o déficit habitacional brasileiro", publicado por IPEA, em 17/05/2013. Acesso em 25/09/2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179

48 Foram identificadas múltiplas redes (estatais, filantrópicas e de organizações não governamentais), que atuam de forma concorrentes e paralela (como em Salvador), de forma complementar (Curitiba e São Bernardo) ou ainda estão em construção (com no Rio de Janeiro).

49 Em visita ao Centro POP de Salvador, por exemplo, verificou-se que o serviço estava fechado para o atendimento devido à falta de funcionários. Além disso, o gestor local relatou que nem sempre se dispõe dos suprimentos necessários para se oferecer o café da manhã aos usuários deste serviço.

50 Há diversos serviços oferecidos nas ruas, por ONGs e entidades religiosas, com perfil de "resgate social" que, por vezes, exigem a submissão a uma lógica disciplinadora e de "reintegração social"..

51 É neste sentido, por exemplo, que a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação (Brasil, 2008) identificou que 46,5% dos entrevistados preferem dormir na rua, por motivos de 'falta de liberdade', 'horário' e 'proibição do uso de álcool e drogas'.

52 Foi o caso de um relato obtido em Curitiba, em que um senhor em situação de rua, cuja trajetória de vida de nas ruas se iniciara aos 12 anos de idade, indicou não dormir no abrigo local justamente por ter passado com situação de abusos dentro da instituição.

53 Se, por um lado, a vida nas ruas é discutida a partir das adversidades e das violações de direitos que, neste espaço, se manifestam e se reproduzem, outras percepções concomitantes estão presentes nas concepções e imaginários dos grupos sociais pesquisados. Segundo indicado por pessoas em situação de rua entrevistadas, é neste *locus* que também se vivenciam diferentes dimensões da liberdade.

institucionais e menos formas organizadas de controle e punição. Por outro lado, a rua foi também considerada, por estes mesmos grupos, um espaço de insegurança, em relação ao que instituições e abrigos podem oferecer em termos de garantias de alimentação, instalações e proteção. A insegurança da rua foi relatada em Curitiba, Salvador e São Bernardo do Campo, como maior do que nos equipamentos das políticas sociais, mesmo reconhecendo que nesses espaços também existem situações de abusos, maus tratos e violências.

Assim, quando não procuram a rede assistencial, alguns se instalam em espaços diversos da cidade. Frequentemente, organizam-se em grupos, em razão dos riscos que enfrentam pela violência de que são alvo (RIZZINI & BUTLER, 2003), mas também há aqueles que optam pelo isolamento (COSTA, 2005). Para suprir as demais necessidades básicas[54], algumas das pessoas que vivem nas ruas se utilizam de estratégias variadas, contando com a solidariedade de grupos assistenciais, comerciantes e moradores locais[55]. Nesse contexto a comida passa a ser um dos eixos centrais em torno dos quais o circuito nas ruas se constrói, em termos da circulação e das trocas materiais e simbólicas.

4.2.1 QUESTÃO GERACIONAL, RACIAL E DE GÊNERO

Como processo contínuo de desvinculações e de construção de novos vínculos afetivos, familiares e sociais, o recurso às ruas implica a formação de novas relações de pertencimento e de identidades, integrando-se a grupos, ainda que temporários – seja em função dos locais que escolhem para dormir, das atividades que exercem ou das instituições que frequentam. Entretanto, há, ainda, aqueles que nascem e são socializados no ambiente da rua[56], cujas trajetórias de vida envolvem diferentes processos de vinculações.

A situação da criança e do adolescente nas ruas foi levantada com frequência pelas redes do Rio de Janeiro, especialmente no que tange às práticas de recolhimento compulsório, emblemática nesta cidade. Trata-se de um segmento que nas ruas é considerado ainda mais vulnerável, submetido a condições agravadas de violações – relacionadas a explorações e abusos. Seu regime de proteção, simbolizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tenderia a causar maior consciência das responsabilidades do poder público. Em São Bernardo do Campo, foi indicado não existir muitos casos de crianças e adolescentes em situação de rua, atualmente.

Especificidades identificadas pela pesquisa se referem às formas de organização dos grupos conforme a idade e o gênero. Segundo relatado por agentes da Segurança Pública, por exemplo, mulheres e crianças não costumam ser vistos nas ruas à noite, na medida em que tenderiam a optar por algum tipo de abrigo.

Os próprios grupos em situação de rua entrevistados abordam questões sobre as diferenças etárias e, em Salvador, destacam que idosos tendem a estar inseridos

54 Consideram-se como necessidades básicas a alimentação, a higiene e as necessidades fisiológicas, o vestuário e o abrigo. Nessa perspectiva, na maior parte das grandes cidades brasileiras, a rede de serviços de assistência social e filantrópicos costuma ofertar alternativas capazes de garantir o atendimento mínimo a tais necessidades.

55 Os grupos ouvidos na pesquisa, nas quatro cidades, reportam que o acesso à comida é facilitado por ações filantrópicas, especialmente relacionadas a grupos religiosos, comerciantes e grupos solidários. Também reconhecem contribuições de ações do poder público, como o oferecimento de alimentação e espaço para necessidades diárias de higiene em albergues e Centros POP. Todavia, alegam que apenas uma parte das pessoas em situação de rua consegue acessar os serviços que oferecem alimentação gratuita, banho e distribuição de produtos de higiene.

56 Desde a década de 1980 reportam-se casos de famílias que são levadas a morar nas ruas com seus filhos devido a situações expostas anteriormente (LUSK & MASON, 1994; RIZZINI, 2003).

nos abrigos, pela maior dificuldade que estes encontrariam em dormir nas ruas. Já as crianças foram identificadas como os segmentos que estão em maior concentração nas ruas de Salvador, pelos agentes da Segurança Pública entrevistados. Por outro lado, no Rio de Janeiro, as pessoas em situação de rua entrevistadas indicaram a percepção de que há uma proporção maior de adultos em situação de rua, em relação a crianças e adolescentes – e atribuem isso justamente a uma atuação do Conselho Tutelar que seria mais efetiva.

Nas visitas realizadas no âmbito desta pesquisa, chamou atenção o caso do espaço invadido por POPRUA 'Ana Nery' (antigo hospital psiquiátrico), em Salvador, em processo de fechamento, onde coabitavam crianças e adolescentes de variadas idades, mulheres grávidas, adultos, pessoas idosas e animais domésticos. Todos vivendo em condições insalubres e precárias.

Analisando-se esses contextos do ponto de vista de gênero percebe-se que existem diferenças no modo como homens e mulheres lidam com as dificuldades que se apresentam no cotidiano da rua (GONTIJO & MEDEIROS, 2009; RODRIGUES, 2009). Em número, as mulheres são minoria – 18%, segundo a Pesquisa Nacional (Brasil, 2008)[57] – e apresentam trajetórias e estratégias diferenciadas dos homens nas ruas[58].

Apesar de numericamente minoritárias, os papéis sociais representados por mulheres são descritos como de certa referência nos grupos formados nas ruas, incluindo-se determinadas posições de liderança das coletividades, como uma figura 'materna'. Em contrapartida, a situação da mulher em situação de rua aparece como agravada, sendo esta considerada pelas redes de atenção como mais vulnerável a violações de direitos: sujeitas a violações por serem "da rua" e por serem mulheres, com violências por parte de seus companheiros no espaço da rua. O mesmo se daria quanto à ação de agentes da Segurança Pública: houve o relato, no Rio de Janeiro, de situações de mulheres grávidas sendo agredidas pela polícia, além de outras formas de violência durante operações do 'Choque de Ordem'.

Essa diferença quantitativa é também refletida no oferecimento das vagas dos serviços de atendimento da assistência social, como albergues e abrigos, onde, em geral, o número de vagas para mulheres é inferior ao número destinado para os homens, como foi verificado, por exemplo, em Salvador e São Bernardo do Campo.

No período da pesquisa em Curitiba, foi organizado pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua, em parceria com segmentos do poder público, um evento no qual se realizavam atividades direcionadas para as mulheres em situação de rua – atividades estas relacionadas ao estímulo da autoestima e da preocupação com a saúde, à informação sobre a saúde reprodutiva, dentre outras. Mesmo neste evento direcionado para o público feminino, as mulheres se encontravam em número reduzido, havendo mais homens, na maior parte do tempo. Todavia, foi possível conversar com algumas mulheres presentes, que relataram saberem de seu direito de não serem abordadas por policiais homens. Este é um ponto importante de ser problematizado. Apesar do reconhecimento das especificidades de gênero e das

57 A disparidade quantitativa foi também verificada nas atividades de campo da presente pesquisa: a maior parte dos participantes dos grupos focais e das pessoas observadas in loco, eram homens.
58 Especificamente em Salvador, por exemplo, foi explicitamente relatada a questão da prostituição como forma de sobrevivência para mulheres em situação de rua.

violações de direitos em jogo, o que se afirma reiteradamente no plano institucional é o direito das mulheres serem abordadas exclusivamente por agentes do sexo feminino[59] – um avanço importante, mas ainda insuficiente em termos de garantias. Ainda assim, houve o relato segundo o qual esta medida sobre a abordagem não deu fim à violência e ao abuso policial, com a indicação de que profissionais da Segurança Pública do sexo feminino também praticariam atos de violência, como foi relatado em Curitiba.

Quanto à questão étnico-racial, são poucos os estudos que retratam as características desse público por um recorte neste sentido (SILVA, 2012). Trata-se de uma questão sem visibilidade para os órgãos oficiais de contagem populacional[60]. Os poucos dados existentes são obtidos em pesquisas realizadas por municípios, ou por universidades, cujos propósitos são refletir os determinantes dessa realidade e, sob um aspecto ou outro, as realidades/políticas locais de atendimento. Em 2008, foi publicada a já mencionada "Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua" (BRASIL, 2008) indicando que 69% das populações de rua se autodeclararam negros e pardos.

Importante ressaltar que a questão racial, também, é levantada como um fator agravante das vulnerabilidades. Negros e negras tenderiam a ser mais discriminados, segundo ilustra um caso relatado por uma integrante da rede de atendimento do Rio de Janeiro: sendo mulher e negra, se viu "confundida" por um policial, que pressupôs ser ela uma pessoa em situação de rua, direcionando, a ela, um tratamento abusivo e desrespeitoso.

4.2.2 QUESTÃO DO TRABALHO E A GERAÇÃO DE RENDA

Em termos de trabalho, para muitos a rua representa alternativa de sobrevivência – fazendo parte do processo de ida para a rua a busca de formas de sustento pessoal ou familiar (COSTA, 2005). Considerando o trabalho em seu sentido produtivo (ENRIQUEZ, 1999; TOSTA, 2000; SILVA, 2009) e como forma de legitimação identitária e social (CASTEL, 1997; JACQUES, s.d.; BAPTISTA, 2002), 47,7% das pessoas em situação de rua entrevistada em levantamento nacional, atuaria no mercado informal, sem nunca ter tido carteira assinada (BRASIL, 2008).

Desprovidas desta referência formal, as pessoas em situação de rua, apesar de desenvolverem atividades informais, são frequentemente consideradas como improdutivas. Segundo Marilene Di Flora (1987) e Marilda Iamamoto (2001), a população em situação de rua, passa ser estigmatizada, pois escancara as contradições básicas do modo capitalista de produção: a falácia de que todos possuem iguais oportunidades e a evidência de que, embora a produção seja social, a apropriação dos ganhos é sempre individual, sendo as pessoas em situação de rua testemunhas vivas de que a exploração e a desigualdade estão no cerne deste modo de produção. Além disso, estas contradições são mascaradas a partir de um mecanismo denominado culpabilização (GUARESCHI, 1999; IAMAMOTTO, 2001). Com base na (pseudo) igualdade e competitividade inerente

59 Em Curitiba a questão da revista feminina foi levantada pelos profissionais das redes, como um direito da mulher abrigada que torna seu atendimento mais específico, não podendo ser revistada por um profissional do sexo masculino. Entretanto, o município não teria nenhum equipamento específico para receber essa população feminina, e foi relatado que muitos equipamentos não aceitariam mulheres por esse motivo.

60 O próprio Censo realizado pelo IBGE (última versão em 2010), bem como as pesquisas por amostragem domiciliar do mesmo Instituto, não computaram essas populações, em função da sua falta de referência de moradia, muito menos com recortes de gênero e racial.

ao ideário liberal, muitas vezes o processo que envolve a reinserção do indivíduo no sistema produtivo é alvo de um reducionismo que o descontextualiza da sociedade e transfere-lhe a culpa e responsabilidade por sua condição e por seu fracasso. O processo de culpabilização está intrinsecamente relacionado a essa visão que individualiza e patologiza os fatores determinantes que levam as pessoas a viverem nas ruas.

Ademais, a vida nas ruas vai tornando os indivíduos menos aptos a adaptarem-se às condicionalidades impostas pelo mundo do trabalho (COSTA, 2005). Em São Bernardo do Campo foram manifestadas, por pessoas em situação de rua ouvidas, as dificuldades de se manterem em empregos – dificuldades estas relacionadas a desafios de se desvincularem de vícios e do ritmo da vida nas ruas, por exemplo. O mesmo se dá por outras dificuldades formais, como pelo fato de não disporem de comprovantes de residência, conforme foi relatado no Rio de Janeiro e Salvador[61].

As pesquisas secundárias e os grupos focais realizados revelam que uma das principais expectativas das pessoas em situação de rua em relação ao poder público é a questão da geração de alternativas de ocupação e renda. Neste contexto, dentre as estratégias de sobrevivência observadas na pesquisa de campo estão as expressões do trabalho informal, como os "bicos", a coleta de material reciclável, e a guarda de automóveis nas ruas.

4.2.3 QUESTÃO DA SAÚDE, SAÚDE MENTAL E USO ABUSIVO DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS

Diversas doenças afligem de modo especial e com maior frequência os diferentes segmentos que configuram as populações em situação de rua, entre elas estão problemas dermatológicos e doenças respiratórias como pneumonia, tuberculose, entre outras[62]– sendo por vezes atribuídas ao contexto de insalubridades, falta de acesso a água potável e falta de saneamento básico. As vulnerabilidades físicas e mentais de setores que vivem nas ruas, em especial daqueles que estão há mais tempo nessa condição, são comumente retratadas.

As vulnerabilidades das mulheres, das adolescentes grávidas e das crianças pequenas, com risco de mortalidade por desnutrição ou outras doenças infectocontagiosas, são aspectos que se destacam no quadro geral de saúde destas populações. Adicionalmente, pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas psicoativas, com frequência, sofrem atropelamentos, são alvos de discriminação e violência, assim como de ações repressivas como recolhimentos compulsórios ou forçados. Aqueles que apresentam transtornos mentais ou deficiências físicas estão expostos a uma série de problemas que agravam ainda mais a sua condição, como por exemplo, a falta de acessibilidade nos locais de atendimento, dificuldade de acesso aos serviços de saúde, internações compulsórias e inúmeras outras violações de seus direitos de cidadania (DELGADO, 2013).

Nesse contexto, foi verificado nos grupos focais realizados que uma das principais questões que chama atenção e provoca reações de intolerância por parte da sociedade

61 Destaca-se uma experiência em curso no governo estadual da Bahia, através do Programa Bahia Acolhe que dentre suas várias ações são ofertadas 25 vagas na República frequentada por ex-moradores de rua e oferta de emprego em diferentes setores do Estado, especialmente no ramo da construção civil.

62 Dentre os problemas clínicos mais comuns junto às pessoas em situação de rua, documento do Ministério da Saúde (Brasil, 2012) indica: problemas nos pés; infestações; tuberculose; DST, HIV e AIDS; gravidez de alto risco; doenças crônicas; álcool e drogas; e os relacionados saúde bucal.

em relação às populações em situação de rua são as doenças advindas do campo da saúde mental.[63] Nesses casos, o discurso higienista se propaga reafirmando o estigma do morador de rua, associado ao lixo urbano e à 'loucura'. A demanda por limpeza traz a 'realidade' de uma lógica circular que tem como força motriz central a tentativa de sua eliminação. As ações interventoras da limpeza pública também são apresentadas como projetando cenas de humilhação às quais este segmento não tem outra alternativa a não ser se submeter, sob pena de agressão.

Foram observados em diferentes fontes secundárias da pesquisa e nos grupos focais que os serviços disponíveis na maioria dos municípios, através do Sistema Único de Saúde, não estão adequados à realidade e às necessidades das pessoas em situação de rua. O preconceito e a discriminação fazem parte da forma de tratamento dispensada a essa população. Na pesquisa de campo foram identificados diversos relatos sobre exigências de que as pessoas tomem banho para que venham a ser atendidas ou da necessidade de que estejam acompanhadas, bem como as situações nas quais o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) se nega a fazer procedimentos de emergência. Outra questão recorrente é a dificuldade de atendimento devido à necessidade de comprovação ou de referência de residência para aqueles serviços de saúde que trabalham a partir de bases territoriais nas grandes cidades[64].

Em que pese a situação relacionada ao uso abusivo de álcool e drogas, este é mais uma questão frequentemente relatada. Sabe-se que o consumo de álcool e outras drogas faz parte da realidade das ruas, seja como alternativa para minimizar a fome e o frio, seja como elemento de socialização entre os membros dos grupos nas ruas (MOURA *et al*, 2009; RAUPP, 2011; LIMA, 2010). Dentre as pessoas que falam abertamente sobre sua dependência às drogas, foi também recorrente a indicação de que as adversidades na rua só são superadas com essas práticas: o uso se coloca como necessário para sobrevivência nas ruas.

Foi relatado tanto em Curitiba como no Rio de Janeiro, que estaria sendo observado um crescimento das populações em situação de rua, usuárias de drogas. No Rio de Janeiro a partir da implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), esse processo teria resultado em deslocamentos de pessoas, com envolvimento com o tráfico de drogas, que foram ocupando o espaço das ruas. No caso de usuários de crack, segundo indicado pelas redes de atendimento no Rio de Janeiro, foram descritos como pessoas que em grande parte teriam maior convivência com a família – ainda que com relações fragilizadas – apesar de estarem 'em situação de rua'.

Em recente pesquisa sobre o uso do *crack*, desenvolvida pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), se estima que cerca de 370 mil brasileiros de todas as idades já usaram regularmente o crack e similares. Uma expressiva proporção de 40% destes usuários

63 Muitos autores relatam diferenciados tipos de sofrimento psíquico que acometem grande parte das pessoas que vivem nas ruas (COSTA, 2005; BULLA et al, 2004; LOVISI, 2000; FERREIRA, 2001; BOTTI et al, 2009). Sposati (1995), nessa questão, destaca a frequente demanda dos cidadãos em solicitar a remoção de moradores de rua que estão localizados perto de suas residências, causando medo, pena ou repulsa pelo estado de degradação em que se encontram. Assim, as redes locais de atendimento são, muitas vezes, acionadas para entrarem em ação e realizarem um trabalho baseado na filantropia e assepsia.

64 Além disso, nos casos em que os tratamentos aplicados exigem cuidados regrados (uso de medicamentos) e condições de vida protegidas, como no caso de doenças infectocontagiosas, as pessoas que vivem nas ruas dificilmente conseguem adequar-se às exigências de tais tratamentos. Devido a isso, acabam agravando o quadro de suas doenças e algumas vezes chegando ao óbito por doenças que poderiam ser evitadas ou que teriam condições de tratamento em outras circunstâncias menos adversas. Na mesma condição, estão as dificuldades para aqueles que desejam participar de algum tipo de tratamento contra a dependência de substâncias psicoativas.

estaria em situação de rua, isto é, que passando a maior parte de seu tempo nas ruas[65].

Embora as próprias pessoas em situação de rua entrevistadas, ao longo desta pesquisa, tenham se referido reiteradamente a suas relações com as drogas – em termos de proteção, conforto, vício, dependência, entre outras dimensões – e muito se falar sobre o uso das drogas como fator determinante para a chegada às ruas, muitos alegaram só ter começado a utilizar alguma substância depois de já estarem nas ruas.

Dentre os grupos com os agentes da Segurança Pública, foi identificada a percepção, com base em observações cotidianas, do uso de drogas como uma prática recorrente entre as populações em situação de rua. Essa foi uma "visão" problematizada pelas pessoas em situação de rua entrevistadas: a ideia generalizante que associa a vida nas ruas com o uso de drogas, o que foi refutado em algumas ocasiões.

Por outro lado, o que mais se reforçou – e isso foi especialmente verificado a partir de falas de pessoas em situação de rua e de integrantes das redes locais – foi a ausência de políticas de atendimento específicas, desenvolvidas sob a ótica de abordagens humanizadas, por vias diversas de recuperação (para além das comunidades terapêuticas) e adoção de novos paradigmas, como redução de danos, que supere a lógica da abstinência. Esta mesma demanda foi também destinada ao campo da saúde mental em um sentido amplo, direcionada a necessidades de se reconhecer as peculiaridades dos diversos casos e as especificidades de seus tratamentos[66].

5. MANIFESTAÇÕES DA VIOLÊNCIA CRIMINAL E (IN) SEGURANÇA PÚBLICA

Morar nas ruas significa, dentre outras característica, vivenciar processos de vulnerabilidades que colocam em risco o direito fundamental à vida e a dignidade humana. Dados levantados pelo Disque Direitos Humanos (Disque 100) e pelo Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH) – assim por notícias publicadas na mídia – identificam a incidência de determinados tipos de violências mais frequentes a que estão submetidas as populações em situação de rua. Segundo reportam, entre 2011 e 2012, 165 moradores de rua foram mortos no Brasil e em 113 destes casos não houve investigação conclusiva e qualquer responsabilização. Neste período, teriam sido 463 denúncias relacionadas à violência contra a população de rua recebidas pelo Disque 100.

Os riscos se expressam através dos relatos cotidianos de se terem os pertences roubados, de serem agredidos, de incidências de desentendimentos entre pessoas em

65 Dos 370 mil, 50 mil seriam crianças e adolescentes. As mulheres correspondem a 21,3% deste montante: destas, 10% indicaram estar grávidas no momento da pesquisa realizada e 44,5% indicaram já ter sofrido violência sexual na vida. Adicionalmente, "O estudo ainda mostra que 78,9% dos usuários da droga desejam se tratar. No entanto, é baixo o acesso deles aos serviços disponíveis, como postos e centros de saúde, procurados por apenas 20% dos usuários nos 30 dias anteriores à pesquisa".
Cf. "Brasil realiza maior pesquisa do mundo sobre o uso do crack". Publicado por CBN, em 20/09/2013. Acesso em 25/09/2013. Acesso em 23/08/2013. Disponível em: http://www.cbnfoz.com.br/noticias-do-brasil/editorial/brasil/20092013-40643-brasil-realiza-maior-pesquisa-do-mundo-sobre-o-uso-do-crack

66 Esta questão foi identificada como bastante problemática pelas redes locais, nas quatro cidades. As condições de vida de pessoas nas ruas com questões relacionadas a saúde mental, como 'surtos', por exemplo, foram relatadas em Salvador: situações que, pela exposição, tendem a gerar reações de medo à sociedade e sucessivas demandas de controle e internação.

situação de rua[67], de serem vítimas de violência simbólica, física e sexual; de serem alvo de agressões inesperadas vindas de setores preconceituosos da sociedade para com estes grupos[68], ou mesmo dos órgãos oficiais responsáveis pela segurança.

Apesar de todas as adversidades do estar na rua, foram as incidências de violências simbólicas os principais elementos contidos nos relatos dos grupos focais realizados pela pesquisa com as populações em situação de rua como: a discriminação que se manifesta em posturas adotadas pela população em geral; os olhares que transmitem medo, nojo e aversão; os desvios de percurso para se evitar a aproximação; a expressão do sentimento de "pena" e atitudes que vitimizam e/ou criminalizam; as solicitações aos poderes públicos para a remoção ou expulsão das pessoas que ocupam a rua. Trata-se de situações mencionadas em todas as cidades pesquisadas, sendo considerado como um dos principais fatores que demandam a atuação da Segurança Pública direcionada à pessoas em situação de rua as cobrança de que sejam removidas das ruas, das praças e das portas de residências e de comércios.

Conforme conjecturam as pessoas em situação de rua entrevistadas, estes seriam vistos pelo senso comum como potenciais criminosos e, por isso, não confiáveis[69]. Os profissionais das redes de atendimento alegam, também, que parte da população em geral os trata como vagabundos, culpabilizando-os[70] por sua situação pessoal e individual. Do ponto de vista dos agentes de Segurança Pública ouvidos, foi manifestada a compreensão de que o próprio fato de se viver nas ruas já configuraria uma violência em si mesma.

A naturalização da 'situação de rua', como algo comum e aceitável, foi uma questão especificamente levantado em Salvador, como um entrave para se pensar propositivamente em alterações dos quadros degradantes, na medida em que a sociedade em geral não se mobiliza e não se indigna com as condições de vida dessas pessoas. Essas indagações foram apresentadas pelos representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua de Salvador e Curitiba, quanto ao 'conformismo' e aceitação da sociedade, sobre as condições de vida humana indigna que configura esse segmento. Essa reflexão converge com a perspectiva levantada por integrantes da rede de atenção em São Bernardo do Campo, sobre as dimensões violentas da 'exclusão' e da 'invisibilidade social'.

67 Foram expressas em todos os municípios pesquisados as violências que ocorrem entre as próprias pessoas em situação de rua, onde manifestam-se tensões que acabam gerando situações de violência física entre eles. Nestes relatos, embora não seja consensual, observou-se (em Curitiba) que alguns acreditam que eles próprios devam resolver seus conflitos e que não precisam de um órgão público mediando, principalmente sob a lógica policial. Por outro lado, existem aqueles que alegam que em algumas situações a violência é intensa a ponto de acabar em morte. Os principais motivos elencados para a geração destes conflitos são relacionados a disputa do espaço/território, ao acesso ao álcool ou outras drogas (narrado em São Bernardo do Campo), e também ao roubo de pertences (relatado nos grupos focais de Curitiba e Salvador). As populações em situação de rua relatam que esse tipo de violência é geralmente física, chegando a esfaqueamentos e até homicídios. Casos de disputas por algum bem ou território são reproduzidas também nos espaços institucionais.

68 No campo das violências direcionadas, há situações extremas atribuídas a grupos de extermínio, principalmente mencionados em Curitiba, onde se denominam de Skinheads os grupos organizados que atacam e agridem fisicamente pessoas em situação de rua, com casos emblemáticos de humilhação, espancamentos, assassinatos e etc. Os grupos de extermínios, como também ações espontâneas de indivíduos, são considerados frequentes e com incidência em várias cidades do país, apesar de serem pouco noticiados e investigados – justamente por serem as vítimas pessoas em situação de rua. Aliás, a própria mídia se configura enquanto ator social citado constantemente como difusor de uma visão preconceituosa e legitimadora das violências contra as populações em situação de rua. Em Salvador, assim como em Curitiba, foram explícitas as denúncias sobre essa questão, criticando-se a postura de dar pouca visibilidade a estes segmentos ou mesmo de reproduzir informações equivocadas e superficiais.

69 As manifestações da violência, que se inter-relacionam e se reproduzem cotidianamente, tendem a se complexificar quando se fazem associações deste segmento populacional às ações da criminalidade urbana e as cenas do uso abusivo de álcool e outras drogas. Com isso, as pessoas em situação de rua acumulam percepções que os enquadram como "vítimas" e "perigosos" ao mesmo tempo (COIMBRA, 2001).

70 Dentre os agentes da Segurança Pública pesquisados esteve presente a visão de que muitas pessoas em situação de rua estariam nesta condição por escolha, por um comodismo diante das "facilidades" decorrentes da oferta de vestuário, medicamentos e alimentos; e do acesso facilitado às drogas e da possibilidade de uso sem interferência de familiares e demais pessoas do convívio.

No que se refere às violações relativas aos direitos de uso do espaço público, numa ordem socioeconômica que não prioriza estratégias de universalização da cidade e de cumprimento da função social do espaço urbano, o que se verifica é a difusão de concepções sobre o controle e a ordem – por meio de remoções e práticas de limpeza urbana[71]. Trata-se de uma perspectiva marcada pelo discurso da ordem, reforçando-se a securitização das políticas sociais em que "os órgãos públicos intepretam a situação de rua como uma questão de Segurança Pública e não de uma perspectiva social". (DIAS, 2010, p. 44).

A negação da rua enquanto um espaço possível de convívio, associado ao direito de ir e vir e de permanecer, apareceu como uma manifestação da violência estatal, principalmente nestes no Rio de Janeiro, Curitiba e em Salvador. Já em São Bernardo do Campo a concepção sob a qual a rede de atendimento indica operar concebe a rua como um espaço possível de socialização, de cuja "saída" se implica a ideia de se recuperar a autoestima do indivíduo, em direção a construção de mecanismos e possibilidades de autonomia.

5.1 REDES DE ATENDIMENTO E A VIOLÊNCIA ESTATAL

Destacam-se os relatos de violações perpetradas por agentes do poder público, no plano das interações cotidianas: ações arbitrárias e violentas por parte destes agentes, seguindo ou não diretrizes institucionais. Foram diversos depoimentos coletados no decorrer desta pesquisa, assim como identificados diversos estudos que relatam estas práticas abusivas contra adultos, jovens e crianças em situação de rua.

No que tange as violências perpetradas pelo poder público foram, assim, identificadas as oriundas das instituições dos sistemas de proteção social e de atendimentos: seja pela prestação de serviços com baixa qualidade e pelo despreparo de seus profissionais; seja pela omissão, negação ou negligência no oferecimento de atendimento; seja por meio de ações concretas, como agressões e maus tratos nos equipamentos.

Desde dimensões da violência referentes à imposição de regras rígidas na administração dos espaços de albergagem, até aquelas perpetradas por parte dos profissionais das instituições, há queixas sobre a ineficácia destas mesmas regras, por um lado, até o cerceamento de direitos, por outro[72]. Nesse contexto, destaca-se a forma como alguns profissionais mediam eventuais conflitos, algumas vezes utilizando-se de força física desproporcional, como também violência verbal de cunho preconceituoso. Conforme destacado, a presença de agentes da Segurança Pública nos equipamentos locais, principalmente da Guarda Municipal, cumpre um papel duplo: em alguns casos aumenta a violência e em outros casos colabora na resolução de conflitos.

71 Práticas higienistas e políticas de limpeza urbana são amplamente direcionadas às populações em situação de rua: "A vida na rua e a sua proximidade com o lixo urbano a torna um alvo de ações de limpeza das vias públicas e das medidas encampadas pelos órgãos públicos de ação social. O recolhimento do lixo urbano e a "remoção" de pessoas para espaços "coletivos" de serviços assistenciais, que comportam centenas de pessoas, são ações muito próximas, ainda que executadas por profissionais de diferentes secretarias". (VARANDA & ADORNO, 2004, p. 67).
Ver também: "Especialistas dizem que parte da sociedade cobra soluções higienistas para problemas com moradores de rua". Publicado por Agência Brasil, em 24/03/2012. Acesso em 21/09/2013. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-24/especialistas-dizem-que-parte-da-sociedade-cobra-solucoes-higienistas-para-problemas-com-moradores-de

72 Por exemplo, no Rio de Janeiro, foi relatado que um dos principais abrigos a que são levadas as pessoas em situação de rua, estaria situado ao lado de um ponto de tráfico de drogas, o que levaria ao uso de drogas em suas instalações. O mesmo se relatou em São Bernardo, sobre o uso de drogas no abrigo como algo sabido por todos.

As alegações da falta de qualidade do atendimento das redes e a crítica a sua limitação, também são elementos que apareceram em todos os grupos focais com populações em situação de rua, embora com mais ênfase em Salvador e com melhores referências em São Bernardo do Campo. A negação ao atendimento ou a oferta de atendimentos precários, em alguns equipamentos da saúde principalmente, foi um relato presente em todas as cidades pesquisadas[73].

Em São Bernardo do Campo, entretanto, a interação com a área da saúde é considerada mais organizada, no sentido de estar articulada nos fluxos da política local adotada para atendimento às populações em situação de rua – sendo seu Consultório na Rua uma referência. De fato, nos municípios onde existe a experiência do Consultório na Rua – Curitiba, São Bernardo do Campo, e Rio de Janeiro – este foi apontado, pelos grupos entrevistados, de pessoas em situação de rua, como ponto positivo da área da saúde: com uma abordagem de 'conversa' e acessível. Em Salvador, onde não se contava com o Consultório na Rua, foi também a cidade em que mais se expressou a crítica ao acesso à saúde, por parte das pessoas em situação de rua.

Embora se reconheçam as violências institucionais, mencionadas em diversos casos sob a perspectiva do atendimento omissivo/negligente, a principal violência destacada, pelos integrantes das redes de atenção entrevistados, em Curitiba e Salvador, foi a própria falta de uma efetiva política intersetorial. No Rio de Janeiro, a falta de instalações com condições estruturais para abrigar as populações em situação de rua também foi assinalada pelas redes locais. Em Salvador, o número de equipamentos para esse fim foi considerado insuficiente, sendo ainda uma questão pouco investida em âmbito municipal, restando à esfera estadual suprir a demanda. Em São Bernardo do Campo, os próprios profissionais da rede local entrevistados apresentaram demandas sobre a insuficiência de investimentos nas políticas direcionadas para as populações em situação de rua. As vagas nos abrigos são limitadas e a estrutura é considerada precária[74].

Desta maneira, a percepção das ausências e/ou insuficiências de políticas públicas setoriais e intersetoriais como uma manifestação da violência, se concretiza como a reprodução de novas vulnerabilidades. As fragilidades e lacunas das políticas de acesso, principalmente, às das áreas da assistência social (de média e alta complexidade), da saúde e da saúde mental são relatadas como expressão de violência. Essa percepção é ressaltada também por pessoas em situação de rua, principalmente pelos segmentos que apresentaram certa consciência política, geralmente aproximados do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, como foi possível observar em Curitiba e Salvador.

Questão semelhante, no sentido da manifestação da violência no âmbito de políticas sociais, se refere às práticas e métodos de abordagens. No Rio de Janeiro, por exemplo, a lógica da Internação Compulsória, muito condenada pelas populações em situação de rua, instaura um contexto percebido como perseguição e violência. Trata-se de orientação recentemente instituída pela gestão municipal da assistência social e que, em sua implementação lançaria mão de força policial e da Guarda Municipal.

73 Estas questões são relacionadas, nas falas, às discriminações e preconceitos pessoais dos profissionais destas instituições diante dos aspectos físicos que apresentam este público: descritos em termos do 'mal cheiro', com 'vestimentas rasgadas e sujas'. Em contrapartida, eles próprios indicaram não acessar os serviços da saúde, com uma auto percepção negativa, expressada em termos da 'aparência' que apresentam.

74 Ainda que contando com a experiência da 'Casa de Integração' que, tendo sido avaliada positivamente pelos grupos entrevistados, receberia um público muito reduzido.

Dos relatos coletados, extraem-se desafios importantes para a consolidação de políticas intersetoriais de garantia dos direitos das populações em situação de rua. Apesar de se identificar as dificuldades de efetivação dos marcos normativos – especialmente no que dispõe a Política Nacional da População em Situação de Rua – nas cidades pesquisadas, é certo que se está diante de um cenário em construção, com experiências positivas a serem compartilhadas.

5.2 VIOLÊNCIAS ATRIBUÍDAS AOS ÓRGÃOS SEGURANÇA PÚBLICA

Tensionamentos e violências são historicamente percebidos na interação entre a Segurança Pública e as populações em situação de rua. Trata-se de uma concepção associada ao seu papel histórico de controle, um fator expressado nos três grupos focais de todas as cidades pesquisadas. Em contrapartida, também esteve presente a perspectiva dos 'sensos comuns' generalizantes produzidos em torno deste fator, que colocam os agentes de Segurança Pública sempre na posição de violadores. Trata-se de contexto complexo, importante de ser problematizado para se pensar os objetos da presente pesquisa.

Sob a perspectiva das pessoas em situação de rua ouvidas no âmbito desta pesquisa, as abordagens das Polícias Militares e das Guardas Municipais foram as mais destacadas como geradoras de contextos de violências nas quatro cidades – a despeito das especificidades locais mencionadas e dos papéis que cada instituição cumpre localmente. Neste caso, também foi identificado o cuidado não-generalizante, por parte das pessoas em situação de rua entrevistadas, ao se reconhecer que existiriam profissionais que agem violentamente e outros com uma conduta considerada adequada de proteção dos seus direitos.

Em Salvador, a Polícia Militar é indicada como a instância pública com maior proximidade com estes grupos sociais em suas práticas cotidianas – como reflexo da política local direcionada às populações em situação de rua, que é gerida em nível estadual. A esta proximidade, que por vezes apresenta possibilidades de proteção, são também atribuídas as múltiplas incidências de denúncias ou relatos de violações perpetradas por seus agentes. Entretanto, a Guarda Municipal também esteve presente em diversos relatos notificados nos grupos focais com os integrantes das redes de atendimento. Alega-se, ainda, que parcela destes profissionais não usa identificação em suas operações.

No caso de São Bernardo do Campo, a interação cotidiana é estabelecida pela Guarda Civil Municipal e, também por isso, são relatados casos de abusos, a partir das falas de pessoas em situação de rua ouvidas pela pesquisa. Entretanto, na mesma cidade, também é identificada a Polícia Militar como um ator que se manifesta com violências, com distanciamento e indiferença. Os integrantes da rede de atendimento entrevistados relataram não terem acompanhado casos recentes de violência da Guarda Municipal, embora já tenham ouvido denúncias e queixas de parte da população atendida nos equipamentos. Apesar da percepção da Guarda como um 'parceiro' atual da rede local, atuando no apoio dos equipamentos da assistência social e saúde, é reconhecido o perfil historicamente impositivo e, por vezes, violador desta e demais instituições da Segurança Pública.

No Rio de Janeiro, a violência física é fortemente atribuída tanto à Polícia Militar quanto à Guarda Municipal, manifestada em abordagens violentas, com o intuito da retirada destes do espaço público. Há relatos de profissionais da rede de atendimento que já presenciaram ocorrências deste tipo, quando guardas e policiais acompanhavam alguma ação da área da assistência social. Para além disso, eles relatam receber denúncias sobre as violências físicas, como agressão, espancamento e até roubo/furto de pertences das pessoas em situação de rua.

Em Curitiba, a Guarda Municipal é equipada como polícia, com porte de arma, e recentemente teria sido incumbida de lidar com as populações em situação de rua diretamente. Com esta aproximação recente, a Guarda também aparece como principal órgão de interação e, portanto, com mais queixas direcionadas a sua atuação. Também a Polícia Militar foi indicada como instância reprodutora de violências a nível local, apesar de incidências menos frequentes.

Em geral, os relatos das pessoas em situação de rua, sobre as violências perpetradas pelos agentes da Segurança Pública, estão mais associados à forma como são feitas as abordagens de rotina e outras operações: com uso de força exagerada e episódios de abuso de poder. Assim, foram relatadas variadas formas de agressões físicas: espancamentos, intimidações, constrangimentos e humilhações; bem como o uso de armamentos considerados menos letais (bombas de efeito moral, sprays de pimenta e balas de borracha), nas operações do "Choque de Ordem" no Rio de Janeiro. Relato também frequente é o da apreensão, do extravio e/ou do roubo dos pertences e documentos destas populações. Alguns relatam, como ocorreu em Salvador, que quando são abordados para se retirarem de determinado ponto da cidade, têm seus pertences levados, ou mesmo queimados.

Outra forma como é retratada a violência protagonizada por agentes da Segurança Pública se refere ao plano simbólico, onde a violência verbal, a partir de provocações e xingamentos, é indicada como frequente. Os relatos das pessoas que vivem nas ruas em São Bernardo do Campo, em Salvador, no Rio de Janeiro e em Curitiba são uníssonos. Esta forma de expressão da violência é associada, pelos participantes da pesquisa, com o preconceito e o estigma projetados sobre eles, por parte da sociedade como um todo. Os processos de estigmatização, discutidos anteriormente, são identificados pelas pessoas em situação de rua, a partir da percepção de sua "invisibilidade social", como um traço da relação destes grupos com diversos outros segmentos da sociedade. Segundo manifestam reiteradamente, sequer a polícia olharia para eles, a não ser em abordagens para sua remoção.

Também são percebidos, pelas pessoas em situação de rua entrevistadas, os processos de criminalização a que estão sujeitos, sendo vistos como perigosos e permanentemente suspeitos. As falas dos grupos em situação de rua refletem até mesmo certa naturalização ao se reconhecer a diferença na forma como são tratados pelas forças policiais. Essa violência, que se expressa na forma física e simbólica, constantemente reproduzida nas interações cotidianas, se constitui, em última análise, como um mecanismos de criminalização da pobreza, na medida em que selecionam, punem e estigmatizam um determinado segmento, vulnerável econômica e socialmente.

A ação violenta dos agentes de segurança, algumas vezes no acompanhamento do atendimento de um serviço da área social, acaba dificultando a receptividade destas populações aos serviços oferecidos. No Rio de Janeiro, há relatos de que, por

conta do vínculo da assistência social com as operações do 'recolhimento compulsório', as populações em situação de rua teriam receio das abordagens da equipe social. Em Salvador, também existe o relato dessa forma de recolhimento compulsório protagonizado pela Polícia Militar e Guarda Municipal. Estas são vistas como arbitrárias pelos integrantes das redes locais – com ações de violência que atingem até os próprios profissionais das redes de atenção, conforme narrado.

Ainda de acordo com os integrantes das redes de atenção às populações em situação de rua, a violência descrita como protagonizada por agentes da Segurança Pública seria reproduzida também dentro dos equipamentos sociais, preponderantemente nos locais de albergamento. Em Curitiba, foram relatados casos de abuso na inspeção da população que chega aos equipamentos da Fundação de Ação Social, bem como diversas denúncias que o Ministério Público tem averiguado e divulgado sobre violações físicas por parte dos agentes públicos nesses espaços.

No que tange aos agentes da Segurança Pública ouvidos na pesquisa, estas múltiplas dimensões da violência foram também discutidas. Especificamente no que os concerne, a questão da "truculência policial", conforme eles próprios se referem, foi reconhecida abertamente nos grupos realizados no Rio de Janeiro, Curitiba e em São Bernardo do Campo – em alusão a incidentes de arbitrariedades e abusos de autoridade cometidos por agentes da Segurança Pública em geral. Estes incidentes, na maior parte das vezes, são referidos como "desvios de conduta" praticados por um agente que, orientado por suas concepções e preconceitos individuais, teria descumprido as diretrizes institucionais. Assim, o fenômeno tende a ser tratado sob a ótica dos erros e responsabilidades individuais. Nisto transparece a afirmação de que os agentes recebem a orientação de respeitar a todos, de oferecer o mesmo tratamento a todos os cidadãos, sem distinções.

Ademais, os casos reportados de 'truculência', são retratados como uma manifestação do passado, no sentido de já não serem recorrentes na conjuntura atual, do período da pesquisa. Neste viés, se identifica uma tentativa de "impessoalizar" os relatos, e não atribuir análises sobre a conjuntura contemporânea e os respectivos efetivos de suas corporações. Ao falar sobre estes incidentes, ainda, afirmam os agentes que estariam agindo em resposta a cobranças da sociedade.

Sobre o momento presente, por outro lado, compreendem que o trabalho realizado pelas forças de segurança tende a ser mal interpretado pela sociedade, de um modo geral. Determinadas atitudes tomadas na prática cotidiana podem ser vistas como casos de truculência, mas assim o seriam por se estar considerando um único fragmento de todo um contexto. Em São Bernardo do Campo, por exemplo, integrantes da Polícia Militar indicaram que, por vezes, é necessário adotar uma "postura enérgica" ao se lidar com estas populações em situação de rua, o que poderia ser confundido ou interpretado como truculência por parte de algum ator externo – sem a compreensão de que se apresentou uma situação de uso necessário da força.

No que tange às demais instituições da Segurança Pública, objetos da presente pesquisa, menos mencionadas em termos de violências contra as populações em situação de rua, é importante mencionar que foram relatadas, pelas redes de atendimento, dificuldades de acesso e articulação tanto com a Polícia Civil quanto com os Bombeiros.

Em que pese ao Corpo de Bombeiros, foi verificada dificuldade de se estabelecer uma relação direta e específica de sua ação com o público das populações em situação de rua. Segundo reportam, o único contato entre estes dois grupos se dá em atendimentos realizados em casos de acidentes, atropelamentos e demais situações em que uma pessoa em situação de rua é ferida. Nesse sentido, em São Bernardo do Campo, foi indicado que se estaria desenvolvendo um levantamento para identificação de pontos da cidade com maiores incidências de acidentes, para que se pudesse elaborar ações de caráter preventivo. Este levantamento poderia ser também utilizado para um mapeamento e geração de indicadores sobre casos envolvendo populações em situação de rua. No Rio de Janeiro, por outro lado, as ações dos Bombeiros foram descritas com avaliações negativas pelas redes de atendimento locais. Foi relatado que quando alguma pessoa passa mal e se aciona o Corpo de Bombeiros, estes alegariam não ter que interferir com as populações em situação de rua, deixando assim de prestar o atendimento necessário.

Quanto a Polícia Civil, foram identificadas demandas de aproximação, pelas dificuldades de garantias de direitos das pessoas em situação de rua em Delegacias de Polícia – seja figurando como autores de crimes ou contravenções seja figurando como vítimas destes. Uma situação considerada recorrente em que pessoas em situação de rua precisam demandar os serviços da Polícia Civil se refere aos casos de perda ou roubos de documentos pessoais, casos em que precisam registrar a ocorrência para seguirem tendo acesso aos serviços e políticas públicas. Nestes casos, há relatos de atendimentos demorados e discriminatórios. Por outro lado, relatos de representantes da Polícia Civil à pesquisa, se referem às dificuldades de se lidar com este público, que, muitas vezes, enfrenta dificuldades de compreensão sobre os procedimentos burocráticos, e apresenta comportamentos combativos e agressivos, por vezes sob influência de álcool e/ou outras drogas.

Outra questão central, relacionada à Polícia Civil, se refere à falta de investigações de crimes que vitimizam pessoas em situação de rua – uma demanda identificada em todas as cidades. Especialmente em casos de agressões sofridas e mesmo homicídios, se presumiria que as ocorrências seriam decorrência de desentendimentos entre as próprias populações em situação de rua, motivo pelo qual as investigações seriam arquivadas sem averiguações, conforme relatam pessoas em situação de rua entrevistadas. Em Salvador e em São Bernardo do Campo, este foi um aspecto frisado: a inexistência ou a insuficiência de investigação, principalmente, em casos de homicídio de pessoas em situação de rua. Um caso específico foi relatado em Curitiba, em que uma ação de *Skinheads* deixou de ser apurada. Essas situações são consideradas também o motivo pelo qual não se produzem estatísticas oficiais sobre violações de direitos destas populações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada se apresenta como uma produção importante, na medida em que inaugura uma nova abordagem sobre dois campos de pesquisa que pouco dialogam academicamente: a “Segurança Pública” e o campo sobre “populações em situação de rua”. Apesar de ser frequente a identificação das tensões inerentes a estes dois grupos sociais, verifica-se uma escassez de pesquisas e problematizações teóricas nesta

interseção. Trata-se de um cenário complexo, composto por uma pluralidade de atores e grupos sociais que estabelecem entre si múltiplas formas interação, somando-se a isto aspectos relacionados a diversidades regionais; variações dos desenhos institucionais e níveis de institucionalidade das políticas; interações e, por vezes, sobreposições de diferentes esferas federativas; entre outros. Assim, o desafio consistiu em se investigar um campo novo, a partir da experiência de quatro cidades com históricos, dimensões e formações políticas bastante diferenciadas.

A partir dos referenciais expostos, relativos à complexidade do fenômeno social "populações em situação de rua", se considera necessário a elaboração propositiva de políticas também multidimensionais, intersetoriais e complexas. Defende-se que as políticas sociais de defesa dos direitos das populações em situação de rua devem partir não apenas do campo da assistência social e da saúde, mas integrar sistemicamente abordagens nas áreas da habitação, da educação, da geração de renda e trabalho. Principalmente, no âmbito desta pesquisa, se problematiza o papel que se espera do campo da Segurança Pública, além de suas concepções e diretrizes a serem estabelecidas.

Foi recorrente, no marco da intersetorialidade, a identificação da necessidade de aproximação das ações das políticas sociais ao campo da Segurança Pública. Isso se deu, tanto no sentido de se qualificar as formas de incidência das instituições da Segurança Pública – identificadas como reprodutoras de violências –, como no sentido de viabilizar o apoio aos equipamentos das políticas sociais, que em suas práticas cotidianas, vivenciam situações de necessidade de garantia de segurança. Nesta ótica, não se defende ser este um campo a ser abordado sob a lógica da securitização, mas sim um campo que pode se beneficiar da ação da Segurança Pública devidamente orientada.

Com base no cruzamento das fontes primárias e secundárias da pesquisa realizada, é possível considerar que as dinâmicas das relações dos órgãos da Segurança Pública (estadual e municipal) e seus agentes com as populações em situação de rua, se constituem de forma diversificada e difusa.

Desde o ponto de vista de pessoas em situação de rua e de integrantes das redes locais de atendimento entrevistados, de um modo geral, as instituições e corporações da Segurança Pública são retratadas com distanciamento, com uma perspectiva historicamente repressora e criminalizadora. Entretanto, foi a partir das descrições dos agentes (atores individuais) da Segurança Pública que se manifestou o detalhamento desta relação[75]. Encontrou-se no plano individual a maior parte das falas sobre as tensões entre a Segurança Pública e as populações em situação de rua. Pode-se compreender, em decorrência disto, que ao se falar sobre 'proposições para melhorias' tenham sido majoritariamente suscitadas as estratégias de capacitação e sensibilização, e menos frequentes as relativas a eventuais reformas institucionais. Considerando que estas percepções são produzidas a partir das relações construídas cotidianamente – e que o agente fardado ou caracterizado é visto na rua como sendo a própria instituição ou corporação – pode-se desenvolver uma análise mais abrangente, no sentido de se promover mudanças das concepções institucionais propriamente ditas.

Por parte dos agentes da Segurança Pública que participaram da pesquisa, foi manifestada a percepção de que a interlocução entre estes e as populações em situação de rua só ocorre, num extremo de suas trajetórias de vida, quando passaram a se constituir

75 Desde os arbítrios, atribuídos ao agente violento e imbuído de preconceitos e crenças pessoais; até os cuidados e possibilidades de proteção, oferecidos pelo agente sensibilizado e humanizado.

como um "problema" que nenhuma outra área das políticas públicas conseguiu resolver. Esta ideia está relacionada à concepção de que as estruturas públicas têm seus papeis bem definidos e, se todas cumprem suas missões, a ação estatal se realizaria (funcionaria) sistemicamente: não se faria necessário uma atuação fora das atribuições originais por parte de nenhum setor. Esta ideia foi manifestada a partir de um entendimento de que as políticas sociais não estariam dando conta de suas ações e o "problema", por isso mesmo, estaria entrando de forma inorgânica no campo da Segurança Pública.

Neste campo, ainda assim, as diversidades das formas identificadas de atuação institucional também foram verificadas. Cada localidade pesquisada apresenta especificidades no que tange ao setor da Segurança Pública responsável pela atuação com a população em situação de rua. Em São Bernardo do Campo e Curitiba, atualmente, a Guarda Municipal é a referência como setor da Segurança Pública que atua com estas populações. Já em Salvador, o principal órgão responsável pela segurança e pela repressão dessa população é a Polícia Militar, uma vez que a Guarda Municipal ainda encontra-se muito direcionada a questão patrimonial. No Rio de Janeiro, os relatos demonstram uma maior hibridez entre estes dois órgãos, dependendo da situação, do local e do "tipo" de população em situação de rua que está sendo abordada.

Existem diferenças na organização, nos procedimentos e nos protocolos destas agências sobre a forma como lidam com as populações em situação de rua. No caso de São Bernardo do Campo, a Guarda Municipal já está normatizada nos fluxos de atenção a essas populações por parte da rede de serviços. Em Curitiba, a Guarda Municipal, mesmo com maiores características de polícia (como o uso de armas de fogo), participa do Comitê Intersetorial das políticas de atendimento a essas populações, conforme estipulado pela Política Nacional da População em Situação de Rua. Nesse sentido, o que ficou evidenciado pelos dados levantados, é que não existe uma padronização nos órgãos da segurança para atuar com essas populações.

Quem deve ser o agente prioritário não é um consenso nas experiências estudadas. Contudo, através dos dados coletados e da experiência de pesquisa em São Bernardo do Campo, reforça-se a tese de que as populações em situação de rua devem ser uma questão referente a uma ampla e complexa rede de serviços promovidos por políticas sociais municipais. No que tange aos atores do campo da Segurança Pública, as Guardas Municipais seriam as mais preparadas para lidarem com essa realidade, considerando como pressuposto para tanto, uma formação em conformidade com as diretrizes e os documentos referendados anteriormente.

Nessa dinâmica, é importante considerar que os órgãos e os profissionais da Segurança Pública, que deveriam ser responsáveis pela segurança de toda a sociedade, são apontados pelas populações em situação de rua como um dos maiores violadores de seus direitos. Há relatos de violência física, por parte das diferentes instituições de segurança, em todas as cidades, principalmente na abordagem e no tratamento. Embora estes sejam dados vividos no cotidiano destas pessoas no que tange a sua relação com a Segurança Pública, os mesmos fazem sempre ressalvas de que existem profissionais que não utilizam destas práticas, que estabelecem uma relação de diálogo, sendo, no entanto, uma minoria.

As populações em situação de rua, principalmente os setores organizados – com um nível de consciência política e criticidade mais constituído – como o MNPR,

reconhecem que os agentes da Segurança Pública estão inseridos na sociedade e, como membros dela, também reproduzem preconceitos e violências, reflexo do sentimento da sociedade em geral. Dessa forma, a sociedade, a partir dos seus indivíduos, de forma coletiva, e através da mídia, pressiona a Segurança Pública para que seus agentes hajam de forma repressiva.

Um elemento que apareceu nas falas das populações em situação de rua de Salvador e do Rio de Janeiro se refere à violência perpetrada por agentes da segurança privada. Relatam que a falta de controle institucional destes profissionais corrobora para que estes sejam muito violentos.

No relato sobre a relação com a Polícia Civil, as populações em situação de rua não os identificam no espaço da rua, relatam que, em geral, têm pouco contato. Relatam, também, que encontram dificuldade no acesso às delegacias para a realização de registros de ocorrências (como agressões ou perda de documentos), muitas vezes pelo preconceito dos funcionários em relação a suas vestimentas e condições de higiene . Sendo assim, a relação que estabelecem com este setor da Segurança Pública não é vista como constante, como no caso da Guarda Municipal e da Polícia Militar. A experiência bem sucedida, de um caso isolado da Polícia Civil em Curitiba, é reconhecida por uma das lideranças do Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

6.1 SOBRE A FORMAÇÃO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O TRABALHO COM AS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

Os dados revelam que a formação de agentes da Segurança Pública para o trabalho com as populações em situação de rua, nas quatro cidades, ainda é bastante incipiente e está em fase de construção ou adequação. Um elemento comum, apontado pelas populações de rua nos casos estudados, foi a falta de conhecimento dos profissionais da Segurança Pública sobre a realidade e a vida deste setor da sociedade.

O que se observa é que a demanda por formação específica para esses profissionais tem se colocado como algo premente. Nesse sentido, a falta de procedimentos e normas, advindos de políticas públicas para as populações em situação de rua, tem gerado um quadro de processos formativos conduzidos sem uma lógica comum e direcionados a diferentes profissionais de diversos níveis, dependendo da forma de condução dos gestores locais. O que ficou evidente no percurso da pesquisa, a partir dos relatos dos profissionais e gestores, foram as tentativas de alguns desses de colocar em prática propostas de formação que possam responder às necessidades que têm se apresentado.

Desse modo, identificou-se que, em São Bernardo do Campo, a formação para agentes da Segurança Pública é realizada - na Polícia Militar e na Polícia Civil – de maneira parcial; e com mais consistência e de forma sistemática na Guarda Civil Municipal, conduzida pela Secretaria de Ordem Pública. No Rio de Janeiro, somente na Secretaria de Ordem Pública, há formação para o trabalho com populações em situação de rua. Em Curitiba, a formação acontece a partir da Secretaria Municipal de Defesa Social e da Coordenação Municipal de Defesa Civil, responsáveis pelos guardas municipais. Já em Salvador, a formação acontece na PM, a partir do Centro de Formação de Praças.

No tocante à maneira como o tema é trabalhado, identificou-se que, no que tange à formação para policiais militares e civis, este conteúdo está englobado em disciplinas voltadas para a discussão em direitos humanos e estudo das minorias. O mesmo não ocorre em relação à guarda municipal, que tem dentro da sua carga curricular disciplinas obrigatórias voltadas para o trato com as populações em situação de rua. Isso corrobora com o que, de certa forma, tem sido uma tendência de todos os estados estudados: a responsabilidade do cuidado com essas populações, de maneira geral, vem sendo atendida pelas estruturas municipais - no campo em questão - pelas guardas municipais, que atuam em parceria com outros órgãos da assistência dos municípios visitados.

As temáticas abordadas nas disciplinas e cursos voltados para os profissionais da Segurança Pública, que seriam prioritários para um entendimento mais ampliado das populações em situação de rua, versam sobre questões raciais, de dependência química, de direito à cidade, de políticas sociais, gênero, orientação sexual, além de propostas de acolhimento e trato com essas populações. O que se verifica é que, de maneira geral, a reflexão mais específica sobre as condições de vida das pessoas que moram na rua no Brasil é pouco considerada diretamente nas formações. Foi possível observar, também, que dentre as temáticas abordadas, não são priorizadas discussões a partir de experiências e políticas públicas consideradas importantes no campo dos direitos voltados para essas populações, seja no Brasil, seja em outros países. Neste sentido, o diagnóstico sobre as motivações para a inclusão da temática das populações em situação de rua nos currículos dos profissionais da Segurança Pública tem se pautado numa demanda imediata da(o) guarda municipal ou da(o) policial civil e militar, por exemplo, de prestar um atendimento melhor quando alguém faz uma reclamação sobre o incômodo de conviver com moradores na rua e esses precisam ser recolhidos. Nesse caso, em geral, eles são encaminhados para as delegacias próximas, a fim de serem direcionados para alguma acolhimento, quando não se trata de caso que necessite de intervenção no campo da investigação e do judiciário.

Pode ser observado, a partir dos dados coletados, que a prioridade de formação voltada para o segmento das populações em situação de rua se dá no âmbito das guardas municipais, já que compreende-se que a responsabilização pelo trato com estas é desses profissionais. A percepção consolidou-se no sentido de que as polícias civis e militares abordam o tema de maneira transversal, sem uma reflexão apurada sobre o contexto e as demandas reais, nem sobre quais profissionais do campo da Segurança Pública, além dos guardas municipais, poderiam contribuir no trabalho com as populações em situação de rua.

As orientações e diretrizes, que orientam a formação dos profissionais da Segurança Pública para lidarem com as populações em situação de rua, vem sendo elaboradas a partir de estudos de casos, de oficinas, e de alguns procedimentos e normas com base em dispositivos legais, como acontece no Rio de Janeiro. Esses processos têm ocorrido a partir de situações advindas dos contextos e das realidades específicas das cidades estudadas, as quais tem se confrontado com o aumento contínuo das pessoas em situação de rua. Um item importante, que vem sendo buscado nas quatro cidades, é a articulação em nível de formação com os profissionais das redes de atendimento, abordagens e acolhimento às populações em situação de rua.

Os grupos focais, a entrevistas e o retorno dos instrumentos da pesquisa registraram a busca pela integração dos serviços e dos profissionais, com a promoção de momentos de diálogos institucionais, e a materialização de algumas iniciativas que ampliam o acolhimento e a abordagem junto a essas populações, como observou-se em São Bernardo do Campo. No momento das sugestão, houve ênfase reiterada na necessidade de preparo específico dos profissionais da Segurança Pública no que tange ao controle e redução das violações dos direitos humanos junto às populações em situação de rua. As sugestões se colocam no sentido da criação de módulos específicos sobre as condições de vida das populações em situação de rua na formação dos profissionais da Segurança Pública. Apontam, também, para a importância de debates e palestras para um público mais ampliado.

Junto ao relatório final da referida pesquisa foram indicados ao Ministério da Justiça e demais órgãos do poder executivo 65 recomendações sugeridas pelos três grupos pesquisados sobre: formação dos Profissionais da Segurança Pública, políticas públicas intersetoriais bem como mecanismos de controle e de redução das violações dos Direitos Humanos perpetrado contra as populações em situação de rua.

REFERÊNCIAS

BOTTI, N. C. L; CASTRO, C.; FERREIRA, M.; SILVA, A, OLIVEIRA, O.; CASTRO, A.; FONSECA, L. *Condição de Saúde da população de rua da cidade de Belo Horizonte.* Cadernos Brasileiros de Saúde Mental.V.1, n. 2, 2009. Acesso em 15/08/2013. Disponível em: http://www.incubadora.ufsc.br/index.php/cbsm/article/view/1141

BULLA, L. C.; MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C. (Orgs.). As Múltiplas Formas de Exclusão Social. Porto Alegre: Federação Internacional de Universidades Católicas: EDIPUCRS, 2004.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Mariângela; BÒGUS, Lúcia; COIMBRA, C. *Operação Rio: O mito das classes perigosas. Um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Niterói, RJ: Intertexto, 2001.

COSTA, Ana Paula Motta. *População em Situação de Rua: contextualização e caracterização*. In: Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. *Violência e Saúde Mental: os termos do debate. In:* Ilda Lopes Rodrigues da silva, Irene Rizzini e Sueli Bulhões da Silva (Org). Violências e garantias de direitos. O Social em Questão 28, volume 28, ano XV, número 2, 2013.

DIAS, Jorge Schütz. *Pastoral em Situação de Rua: análises das ações pastorais da Comunidade Metodista do Povo da Rua na cidade de São Paulo – 1992-2009.* (Tese). São Bernardo: Universidade Metodista de São Paulo, 2010.

DI FLORA. Marilene. 1987. *Mendigos: por que surgem, por onde circulam, como são tratados?* Petrópolis: Editora Vozes.

ENRIQUEZ, E. *A Perda do Trabalho, Perda da Identidade. In:* M. R. Nabuco; A. Carvalho Neto (Orgs.). Relações de trabalho contemporâneas. (pp. 69-83). Belo Horizonte: IRT, 1999.

ESCOREL, Sarah. *Vidas ao Léu. Trajetórias de Exclusão Social.* Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1999.

FERREIRA: Tânia. *Os Meninos e a Rua: uma interpelação à psicanálise*. Belo Horizonte: Autentica; FUMEC, 2001.
FRANGELLA, Simone M. *Corpos Urbanos Errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo*. São Paulo: Anablume, Fapesp, 2009.

GHIRARDI, Maria Isabel Garcez; LOPES, Samira Rodrigues; BARROS, Denise Dias; GALVANI, Débora. *Vida na Rua e Cooperativismo.* Interface-Comunicação, Saúde, Educação, v.9, n.18, p.601-10, set/dez 2005.

GONTIJO, Daniela Tavares; MEDEIROS, Marcelo. *Crianças e Adolescentes em Situação de Rua: contribuições para a compreensão dos processos de vulnerabilidade e desfiliação social.* Ciênc. saúde coletiva [online]. 2009, vol.14, n.2, pp. 467-475. Acesso em 22/08/2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000200015&script=sci_abstract&tlng=pt

_____. *Adolescência, Gênero E Processo De Vulnerabilidade/Desfiliação Social: Compreendendo As Relações de Gênero para Adolescentes em Situação de Rua*. Revista Baiana de Saúde Pública. v.33, n.4, p.605-617 out./dez. 2009. Acesso em: 22/08/2013. Disponível em: http://files.bvs.br/upload/S/0100-0233/2009/v33n4/a009.pdf

GUARESCHI, P. A. *Pressupostos Psicossociais da Exclusão: Competitividade e Culpabilização. In:* SAWAIA, B. (Org.). As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade soci- al. Petrópolis: Vozes, 1999..

IAMAMOTO, Marilda Vilella. *A Questão Social no Capitalismo. In:* Temporalis, n.3, Brasilia; ABEPSS, 2001.

_____. *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.* São Paulo: Cortez, 2008.

JACQUES, M. da G. C. *Identidade e Trabalho: Uma articulação indispensável. In:* A. Tamaio, J. E. Borges-Andrade & W. Codo (Eds.), Trabalho, organizações e cultura. São Paulo, SP: Cooperativa de Autores Associados, 1996.p 41-47.

LIMA, Rita de Cássia C. *Àlcool e Outras Drogas com Desafio para a Saúde e as Políticas Intersetoriais* - Contribuições para a IV Conferência Nacional de Saúde Mental. 2010: 93.
LOVISI, Giovanni Marcos. *Avaliação de Distúrbios Mentais em Moradores de Albergues Públicos das Cidades do Rio De Janeiro e de Niterói*. (Tese). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, 2000.

LUSK, Mark e MASON, D. Fieldwork with Rio´s street children. In: RIZZINI, Irene (ed.). *Children in Brazil Today: a challenge for the third millennium*. Rio de Janeiro: EDUSU, 1994.

MINAYO, M. C. S., ASSIS, S. G., SOUZA E. R. (orgs.). *Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MOURA,Y.G.; Silva, E.A.; NOTO, A.R *et al. Redes Sociais no Contexto de Uso de Drogas entre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua.* Psicologia em Pesquisa | UFJF | 3(01) | 31-46 | janeiro-junho de 2009. Acesso em 25/07/2013. Disponível em: http://www.ufjf.br/psicologiaempesquisa/files/2009/11/v3n1003.pdf

PRATES, J. C.; PRATES F. C. ; MACHADO S. *Populações Em Situação De Rua: Os Processos De Exclusão E Inclusão Precária Vivenciados Por Esse Segmento*. 2011.

RAUPP, Luciane. *Circuitos de Uso de Crack nas Cidades de São Paulo e Porto Alegre: cotidianos, práticas e cuidado.* (Tese). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

REIS, M. *O Movimento Nacional da População em Situação de Rua de São Paulo: um diálogo com as políticas sociais públicas*. (TCC) Franca: Universidade Estadual Paulista 'Júlio de Mesquita Filho', 2011.

RIZZINI, Irene e BUTLER, Udi Mandel. *Crianças e Adolescentes que Vivem e Trabalham nas Ruas: revisitando a literatura. In*: Rizzini, Irene, Butler, Udi M. e Soares Alexandre B.Vida nas ruas. Crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio e Edições Loyola, 2003.

_____. *O Século Perdido***:** raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2ª ed. revista. São Paulo: Cortez Editora, 2011 (3ª edição).

RODRIGUES, Paula Graciele. *Gênero entre as Ruas e a Trama Institucional: um estudo sobre a vivência de mulheres adolescentes em situação de vulnerabilidade social no centro de São Paulo*. (Dissertação). Marília/SP: Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2009. Acesso em 21/07/2013. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp120775.pdf

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. *Vidas de Rua*. São Paulo: Hucitec, 2005.

SCHUCH, Patrice. Aproximações com as Pessoas em Situação de Rua. In: UFRGS/LABORS.

Relatório I de Pesquisa: Cadastro de Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS. POA, UFRGS, 2007 Acesso em: 01/07/2013. Disponível em: http://www.ufrgs.br/saudecoletiva/Relatorio_Pop_Rua_jun08.pdf

SILVA, M. L. L. *Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, *Vanessa. População Negra e Exclusão do Mercado de Trabalho: um estudo de caso com usuários do Abrigo São Paulo.* (Monografia) Conselheiro Lafaiete: Universidade Federal de Ouro Preto, 2012.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. *Moradores de Rua.* São Paulo: Polis, 1992.
SPOSATI, Aldaíza. *População de Rua Frente às Questões das Políticas Públicas e da Gestão da Cidade. In:* ROSA, Cleisa M. M. População de rua. Brasil e Canadá. São Paulo: Hucitec, 1995.

TOSTA, T. L. D. *Memória das Ruas, Memórias da Exclusão*. In: BURSZTYN, M. (Org.). No meio da rua: nômades excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 201-229

VALENCIO, Norma F. Lopes da Silva *et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização.* RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 7, n. 21, pp. 556 a 605, dezembro de 2008. Joao Pessoa, 2008.

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens C. F. *Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde*. Publicado em: Saúde e Sociedade v.13, n.1, p.56-69, jan-abr 2004.

VIEIRA, M. da C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (Orgs.). *População de Rua: quem é? Como vive? Como é vista?* São Paulo: Hucitec, 1994.

WAISELFISZ. Julio Jacobo*. Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil.* Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2012.

2

SEGURANÇA PÚBLICA E POPULAÇÃO LGBT[1]

FORMAÇÃO, REPRESENTAÇÕES E HOMOFOBIA

Marco Aurélio Máximo Prado[2]; João Batista Moreira Pinto[3]; Carolyne Reis Barros[4]; Julia Nogueira Dorigo[5]; Nicole Gonçalves da Costa[6] e Rafaela Vasconcelos Freitas[7]

RESUMO

O texto, a seguir, apresenta análises da pesquisa sobre segurança pública e população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), a partir do recorte feito pelo estudo das polícias Civil (PC), Militar (PM) e da Guarda Municipal (GM) de cinco capitais de estados brasileiros, contemplando todas as regiões do país. As questões que nortearam a investigação perpassam a formação em direitos humanos e combate à homofobia dos agentes da segurança pública, suas formas de tratamento de denúncias de crimes homofóbicos, suas representações sobre as experiências LGBT, bem como as representações de grupos organizados LGBT sobre a atuação desses profissionais. A pesquisa dividida em quatro etapas contemplou tanto a análise crítica dos documentos relativos à formação desses agentes, como grupos focais e entrevistas com os efetivos. As análises mostram que, dentro dessas instituições, o preconceito homofóbico é parte constituinte da dinâmica institucional e da formação dos agentes, bem como se expressa nas fragilidades de recepção de denúncias e investigação de crimes homofóbicos. As populações de travestis e transexuais aparecem como as mais afetadas. Internamente às instituições, não foram observadas políticas de apoio ou equidade de direitos a profissionais LGBT, apesar de ser clara e comum a presença dos mesmos. A despeito desses desafios, foram identificadas algumas práticas pontuais exitosas e que têm boa repercussão, podendo ser melhor legitimadas como políticas públicas de enfrentamento à violência homofóbica e transfóbica.

Palavras-chave: Segurança Pública; Direitos Humanos; Homofobia; População LGBT; Formação Policial

ABSTRACT

The following paper presents an analysis of the research on public safety and population of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender (LGBT), from the framework made by the study of the Civil Police (CP), Military Police (MP) and Municipal Guards (MG) in five capitals of Brazilian states, covering all regions of the country. The questions that guided the research permeate through human rights training and the fight against homophobia of the enforcement officials, their ways of dealing with complaints of homophobic crimes, their apprehension of the LGBT experiences as well as the valuation of the LGBT organized groups on the performance of these professionals. The survey was divided into four stages, including critical analysis of the documents relating to the formation of these agents, focus groups and interviews with troops. The analyzes suggest that within these institutions, homophobic prejudice is part of the institutional

1 Equipe de pesquisa: Marco Aurélio Máximo Prado – Coordenador; João Batista Moreira Pinto - Co-Coordenador Geral; Carolyne Reis Barros, Daniel Arruda Martins, Julia Nogueira Dorigo, Rafaela Vasconcelos Freitas, Guilherme Romeros da Fonseca, Nicole Gonçalves da Costa, Resângela Pinheiro de Souza, Guilherme Cardoso Vasconcelos.

2 Doutor em Psicologia Social pela PUCSP. Coordenador do Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania LGBT e professor pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador CNPq/Fapemig

3 Doutor em Direito Público pela Université de Paris X. Professor e Pesquisador da Escola Superior Dom Helder Câmara. Diretor do Instituto DH.

4 Mestre em Psicologia pela UFMG. Doutoranda em Psicologia Social e Trabalho pela USP.

5 Mestre em Psicologia pela UFMG. Doutoranda em Psicologia Social e Trabalho pela USP.

6 Mestranda em Psicologia na UFMG.

7 Doutoranda em Psicologia na UFMG.

dynamics and of the agents training, as well demonstrated the weaknesses of denouncement reception and investigation of homophobic crimes. The transvestites and transsexual populations appear as the most affected. Within the institutions, there was not political support or equitable of rights to LGBT professionals, despite being clear and common their presence. Nevertheless these challenges, some successful and specific practices were identified as having good effect and may be better legitimized as public policies to address homophobic and transphobic violence.

***Keywords**: public safety; human rights; homophobia; LGBT population; police training*

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma discussão analítica dos resultados da pesquisa intitulada *Segurança Pública e População LGBT*, que investigou, ao longo do ano de 2013, a apropriação, em nível institucional e formativo, das questões relacionadas à homofobia e aos direitos da população LGBT pelas instituições de Segurança Pública, e a repercussão dessa apropriação no atendimento ao público e na forma de tratamento aos policiais LGBT dentro das corporações. Buscou-se investigar, portanto, a formação em direitos humanos e combate à homofobia dos agentes de segurança pública, o fluxo das denúncias de crimes homofóbicos, as representações sobre as experiências LGBT, bem como as representações de grupos do movimento social LGBT sobre a atuação em cada cidade das instituições estudadas. Tal objetivo foi investigado em duas principais frentes: uma de análise institucional e outra de análise das representações e práticas sociais. A pesquisa contemplou as cinco regiões brasileiras, restringindo-se às seguintes instituições de Segurança Pública: Polícia Civil (PC), Polícia Militar (PM) e Guarda Municipal (GM) das capitais dos estados de Alagoas, Minas Gerais, Santa Catarina, Pará e Goiás.

O estudo foi realizado conjuntamente pelo Instituto DH - Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania, o Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania LGBT da Universidade Federal de Minas Gerais (NUH/UFMG) e o Grupo Universitário em Defesa da Diversidade Sexual (GUDDS!), todos com sede e atuação principal em Belo Horizonte, Minas Gerais. Contou com o financiamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), no âmbito do Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã: Pensando a Segurança Pública, firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de fomentar pesquisas aplicadas no campo da segurança pública e da justiça criminal, a fim de qualificar e subsidiar seu trabalho de elaboração de políticas públicas.

Apresentaremos nessa análise como a homofobia e a transfobia se reproduzem nas instituições de Segurança Pública, como se expressam na formação dos agentes de segurança pública, bem como nas fragilidades de recepção das denúncias e investigação de crimes homofóbicos. Também serão apresentadas algumas práticas exitosas que merecem destaque. Ainda que pontuais e incipientes, elas já apresentam boa repercussão e podem ser melhor legitimadas como políticas públicas de enfrentamento à violência praticada contra pessoas LGBT no Brasil. Para tal, este artigo divide-se em cinco partes contendo discussão teórica e metodológica, análise de dados e considerações finais evidenciando alguns indicativos e proposições de intervenções junto à política de formação dos agentes de segurança pública no sentido de enfrentar o preconceito homofóbico e garantir os direitos da população LGBT.

Partimos de um marco conceitual que compreende o campo dos direitos humanos como sendo um campo de disputas políticas e alcances que, contraditoriamente, pode se articular com os direitos sexuais e de gênero. Assim, explicitamos, abaixo, o marco conceitual dos direitos humanos e do conceito de homofobia, para pensar a contemporâneidade das instituições públicas na sociedade brasileira, bem como alguns elementos conceituais sobre diversidade sexual e de gênero e políticas públicas.

Compreendemos que o campo dos direitos humanos apresenta-se em disputas por significação, que, contraditoriamente, instalam nessas lutas procedimentos, processos e articulações entre instituições, grupos e indivíduos que se posicionam em contextos de vulnerabilidades e sociabilidades plurais e heterogêneas. Distante, portanto, da ideia de que os direitos humanos são pautas estabelecidas, partimos do princípio de que eles são um campo do político que busca, articuladamente, produzir efeitos de inclusão/exclusão de diferentes experiências humanas e que, exatamente por esse motivo, deve articular os valores da liberdade e da igualdade na radicalidade que esses ensejam, historicamente, a expressão de experiências abjetas e inferiores hierarquicamente.

As sexualidades tornam-se um debate público sobre direitos, oriundo, especificamente, da legitimidade do discurso de sujeitos envolvidos em práticas de militância e ativismo pela ampliação da noção de direitos sexuais como ponto nodal dos direitos humanos. Não é que a sexualidade não fosse, antes, debatida publicamente, como sabemos, mas é só a partir do século XX que, de fato, os sujeitos sexuados conquistam legitimidade discursiva pública para alçar no campo dos direitos suas reivindicações.

Dessa forma, um olhar atento para a contemporaneidade permitirá perceber a sexualidade e as questões de gênero como elementos interpeladores da lógica universalista posta no campo dos direitos humanos. Neste contexto, à medida que a sexualidade e as identidades de gênero começam a disputar legitimidade política – experiências, narrativas e identidades instaladas por sujeitos e movimentos de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis (LGBT) – antagonismos nesse cenário se explicitam, denunciando cotidianamente a falaciosa universalidade e neutralidade dos direitos humanos, revelando a fragilidade existente no discurso da naturalidade dos direitos, remetendo a uma tensão que, quando exposta, explicita as hierarquias sociais presentes na concepção de direitos humanos, especificamente nas experiências do gênero e da sexualidade.

Essa concepção de universalidade dos direitos tem impedido que se relevem os conflitos políticos abrigados sob tal conceito e suas práticas, dando a falsa impressão de que, por serem universais, seriam constituídos a partir de princípios neutros e includentes da heterogeneidade das experiências sociais. Como bem apontou Laclau (1996), qualquer universo é um particular hegemônico, portanto, é uma tentativa de preencher a polissemia da diferença. Os direitos humanos, compreendidos como campo resultante da relação possível entre o direito individual e o bem comum, deveriam expressar mais os paradoxos da democracia moderna (MOUFFE, 2000), as articulações entre liberdade e igualdade, construídas por relações de antagonismos, do que a simples evidência de um direito natural resultante de algum consenso.

É neste sentido que argumentamos que precisamos escapar de concepções liberais ou comunitaristas dos direitos humanos, sob o risco de liquidarmos seus aspectos políticos. Segundo Prado (2003), estas duas perspectivas – liberais e comunitaristas - devem nos fazer compreender tanto a importância do direito individual como da construção coletiva do bem comum, uma vez que é exatamente neste ponto que reside o campo dos direitos humanos e as lutas pelo manejo dessas significações. Esse argumento torna-se importante, pois:

> A radicalidade dos valores democráticos pode ser pensada somente com a garantia da sobrevivência da tensão entre a lógica da identidade e a lógica da diferença, e nos parece que os dois projetos, tanto do liberalismo, como do comunitarismo, têm buscado romper esta tensão (PRADO, 2003, p. 70).

Partimos do pressuposto que a homofobia deve ser vista como um sistema de humilhação (Blummenfeld, 1992) cotidiano e generalizado que se expressa através de ações de indivíduos, grupos e instituições, de forma a manter ou criar mecanismos coercitivos de adequação dos indivíduos às normas hegemônicas de gênero/sexualidade. Esse sistema de humilhação se retroalimenta do silenciamento e da ausência de políticas específicas de combate ao preconceito e de promoção dos direitos de minorias. A homofobia, enquanto um sistema de humilhação coercitivo, constitui elemento decisivo na educação e na formação profissional, indo desde as formas de exclusão mais sensíveis até as formas de violências físicas e psicológicas mais cruéis:

> A perpetuação e a sofisticação desse sistema de opressão não podem ser compreendidas se não levamos em conta a existência de instituições que, ao longo da história, estruturam-se a partir de pressupostos fortemente tributários de um conjunto dinâmico de valores, normas e crenças responsável por reduzir à figura do "outro" (considerado "estranho", "inferior", "pecador", "doente", "pervertido", "criminoso" ou "contagioso") todos aqueles/as que não se sintonizassem com os arsenais cujas referências eram e ainda são centradas no adulto, masculino, branco, heterossexual, cristão, burguês, física e mentalmente "normal". Elas tornaram-se, por conseguinte, espaços em que rotineiramente se produzem e se reproduzem preconceitos que colocam em movimento discriminações de classe, cor, raça/etnia, sexo, gênero, orientação sexual, capacidade físico-mental, crença etc. (PRADO; JUNQUEIRA, 2011, p.58).

Considerar a homofobia não mais um sentimento ou ato individual, mas, sim, como um sistema de humilhação e opressão que desenvolve mecanismos coercitivos, nos permitirá compreender como se articulam ações de indivíduos, de grupos e instituições. Como se dão as legitimidades para que atos individuais de violência sejam representados como atos grupais e de adequação às normas institucionais. Por esse motivo é que utilizaremos neste trabalho o conceito de homofobia em sua compreensão ampliada que se descola da origem conceitual de meados do século XX e se posiciona a partir de estudos contemporâneos.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada a partir de quatro etapas que descreveremos a seguir: (I) preparação da pesquisa de campo, com a realização de um seminário interno; (II)

realização da pesquisa de campo; (III) organização, tratamento e análise dos dados; (IV) análise final, elaboração do relatório final e encaminhamentos finais da pesquisa.

A primeira etapa da pesquisa configurou-se a partir do levantamento e análise dos documentos de formação das academias. Foram solicitados alguns documentos que norteiam a formação em direitos humanos e temáticas LGBT e também documentos de referência para a atuação do profissional de segurança pública. Esses documentos foram analisados a partir de um roteiro, facilitando, assim, a padronização das informações. O segundo momento de coleta dos dados ocorreu por meio de grupos focais e entrevistas nas capitais dos cinco estados pesquisados: Pará, Alagoas, Minas Gerais, Goiânia e Santa Catarina, com policiais militares, civis e guardas municipais. Os grupos focais foram formados por operadores de segurança pública de acordo com o critério de anos de formação e gênero. Em todas as capitais, a Polícia Militar e a Polícia Civil foram separadas por grupos, considerando o grau hierárquico (praças e oficiais na PM; delegados e agentes na PC), evitando possíveis atravessamentos hierárquicos na discussão e condução do grupo. Em relação à Guarda Municipal, somente na capital do estado de Minas Gerais realizamos dois grupos diferentes, uma vez que pudemos identificar níveis hierárquicos distintos. Nas outras capitais, a Guarda Municipal foi analisada dentro de um mesmo grupo focal. As entrevistas foram realizadas com o responsável pela formação na academia, com o comandante da instituição e com ouvidorias e/ou corregedorias das respectivas instituições. Também foram realizados grupos focais com os movimentos sociais LGBT das respectivas capitais, exceto Belo Horizonte e Maceió, onde os movimentos encontravam-se na fase de organização da Parada LGBT.

Algumas dificuldades foram encontradas no processo da pesquisa e se concentram em dois níveis: a) um nível social, que se relaciona diretamente com o contexto brasileiro de protestos e violência social e política durante os meses que estivemos preparando a parte de campo com coleta de dados com os agentes de segurança pública; e b) um nível institucional, que está relacionado à identificação da pesquisa com a SENASP e à compreensão institucional desta por parte dos órgãos de segurança nos estados, em especial nas academias de polícia, como indicado abaixo.

É importante declarar que essa pesquisa foi produzida durante um período conturbado da história do país, quando vários movimentos, grupos e indivíduos organizaram protestos de rua, concentrados, primeiramente, nas questões da mobilidade urbana e, posteriormente, nas questões sobre urbanidade e representação política. Esses protestos e as reações de algumas forças policiais levaram a discussões na sociedade, no período mesmo de nossa pesquisa de campo, em torno da falta de preparação dos agentes de segurança pública para agir frente àquelas mobilizações; o que levou a dificuldades no acerto de algumas das atividades da pesquisa programadas. Além disso, faz-se mister explicitar que os prazos estipulados para a realização desse trabalho não colaboraram para um maior adensamento crítico e analítico, tanto em relação ao cronograma temporal, quanto a inexistência de um banco de dados prévio,

com contatos e atores institucionais. Tal arquivo facilitaria o contato entre nossa equipe e as academias de polícias, uma vez que, como agentes externos, nossa legitimidade nem sempre fora bem considerada por essas instituições, impedindo, por exemplo, que algumas entrevistas fossem gravadas e alguns documentos não fossem liberados.

Outra mudança feita foi: no caso da coleta de dados com organizações sociais LGBT de Minas Gerais, quando fomos organizar esta ida a campo, já era o mês da Parada da Diversidade Sexual em Belo Horizonte, que teve data alterada para setembro. Assim, não conseguimos agendar encontros. No entanto, trabalhamos com dados que temos de outra pesquisa que buscou traçar dados sociodemográficos entre a população LGBT da cidade de Belo Horizonte, como também dados sobre violência homofóbica. Em contato com as instituições, percebeu-se que a SENASP, como em grande parte das instituições, é representada como um possível órgão financiador, que tem a sua importância e respeito a partir desta posição. Diante da resistência em abordar estas temáticas, foi-nos respondido, inclusive, que essa Secretaria não possui poder de imposição, somente de sugestão, uma vez que esses órgãos estão vinculados a um poder do Estado.

Apesar dessas dificuldades, conseguimos levantar dados suficientes para explorar o problema da pesquisa em todos os estados. A quantidade e a qualidade de dados nos permitiu identificar alguns elementos que são urgentes de intervenção tanto na formação dos agentes de segurança pública como nas políticas de enfrentamento ao preconceito homofóbico e transfóbico no cotidiano do trabalho policial. Alguns desses elementos são abordados neste texto[8].

A execução da pesquisa junto às instituições contou com uma grande diversidade na recepção do tema e das equipes, por estado e por instituição. Em grande parte, os grupos não foram realizados com o número total de agentes solicitados pela pesquisa (12 integrantes). A maioria dos participantes do grupo se mostrou desconfiada do convite para participar de uma atividade que aborda a questão da população LGBT e questionou se haveria alguma razão para terem sido escolhidos para aquela atividade. Tal desconfiança já tinha sido levantada durante a convocação e se tornou motivo de piada entre os colegas de trabalho nas específicas delegacias. Dentro dos grupos, o mesmo se repete ao falarem de gays, lésbicas, travestis e transexuais, e a maioria dos participantes sentia-se constrangida expressando piadas e risadas sobre as experiências LGBT. Houve resistências na concessão de entrevistas por parte de alguns comandos e substituições dos entrevistados responsáveis pelos setores de ensino, mesmo com marcações com muita antecedência.

8 Para uma leitura mais densa dos resultados de pesquisa, indica-se o acesso ao relatório final do trabalho que está depositado junto ao órgão responsável da Senasp.

3. GÊNERO, SEXUALIDADES E SEGURANÇA PÚBLICA

A América Latina vem passando por processos cruciais de ressignificação das relações civis-militares e ampliação dos direitos civis, politicos, econômicos e sociais (D'Araújo, 2004). Assim como foram tensionadas as relações de gênero com o ingresso de mulheres nas corporações, mais recentemente os questionamentos sobre as leis de pederastia e sodomia, e a união civil de pessoas do mesmo sexo, se tornam questões de debate interno e externo. Neste sentido, é necessário entender como as concepções de sexo e gênero vêm sendo resignificadas pelas instituições de segurança pública desde o ingresso de mulheres em seu efetivo, o recente debate acadêmico sobre a permanência de homossexuais no quadro de profissionais, além dos contextos que possibilitaram tal incorporação.

Até o início do século XX, a premissa da não virilidade, que excluía o corpo de mulheres do mundo da caserna, será utilizada nas justificativas simbólicas da necessidade de inclusão de mulheres nesse espaço, como forma de civilizar e modernizar as forças policiais e as forças armadas (Moreira, 2011).

Na maioria dos estados brasileiros, as PMs começaram a admitir policiais femininas ao longo dos anos 1980, no contexto da redemocratização do país, porém Soares e Musumeci (2005) apontam que esse fato não derivou de reivindicações diretas e objetivas de movimentos sociais pela criação de serviços especializados ou pela abertura de um novo espaço profissional para as mulheres, e sim, do propósito de propagandear a "humanização" das corporações.

Moreira (2011) argumenta que, no Brasil, a reabertura dos debates públicos será a tônica dessa concepção civilizadora/humanizadora da presença de mulheres nas atividades policiais e militares: após a ditadura varguista com relação às polícias e após a ditadura militar no que concerne às Forças Armadas. Essa incorporação está relacionada a mudanças na cultura política e nas representações acerca do Estado. Numa tentativa de modificar a imagem de um Estado de cunho imperialista e de exacerbação da nacionalidade pautados na expansão geográfica, econômica e política, para um Estado maternal e/ou benemerente, que discursivamente se coloca como protetor da população a partir de políticas públicas específicas.

Para Carreiras (1997), essa diversidade de corpos e gêneros dentro das instituições de segurança convoca para o debate das relações civil-militares, o problema dos direitos civis e políticos e da multiplicação de identidades grupais, mas também a questão da legitimidade e eficácia militares. Segundo a autora, mais que garantir a homogeneidade da tropa, as Forças Armadas e Policiais, passaram a confrontar-se com a necessidade de gerir a diversidade. Além de selecionar e excluir, os processos de recrutamento e treino passaram a orientar-se para assegurar a integração de grupos cujos interesses são frequentemente definidos internamente de forma conflitual e até antagónica (ex: homens/mulheres; heterossexuais/homossexuais).

Grande parte dos estudos sobre a inclusão de mulheres nas carreiras da segurança pública sejam elas militares ou não, informa que, representando uma parcela muito reduzida destas forças, as mulheres, com poucas exceções, ainda estão longe de chegar

aos postos superiores das corporações e, portanto, de poder influir na condução das políticas e nas tomadas de decisão. Por serem mais jovens nas instituições, ainda não alcançaram os postos mais elevados e, por serem mulheres, encontram dificuldades adicionais que alongam esse processo, justificadas em torno da fraqueza física e vocação e dedicação maternal e familiar incompatíveis com a progressão nas carreiras (D'Araújo, 2004; Soares E Musumeci, 2005; Carreiras, 1997).

Soares e Musumeci (2005) argumentam que a falta de uma visão institucional do lugar feminino na corporação faz com que as avaliações internas sobre essa presença sejam baseadas nas representações correntes sobre o gênero, o senso comum e as experiências empíricas de cada policial. Além disso, as estruturas e hierarquias políticas e organizacionais que dificultam a organização de associações de defesa dos interesses das mulheres policiais ou uma cultura policial feminina que resgate e valorize a história e as singularidades da contribuição das mulheres, faz com que as percepções sobre seu papel na corporação sejam baseadas em julgamentos individuais e constantemente justificadas em função de uma compleição física debilitada em relação ao homem.

Se presença e eficiência femininas são avaliadas e limitadas nestas instituições baseadas em supostos critérios biologicistas de força física, as homossexualidades são concebidas com conotações negativas do ponto de vista, social, moral, religioso e até sanitário. Segundo D'Araújo (2004) e Rocha (2011), apesar de diversos países já possuírem políticas de entrada e permanência de homossexuais em seus efetivos, a homossexualidade, em praticamente todas as partes da América Latina, ainda é vista como desvio ou depravação moral, uma doença, uma anomalia ou indignidade social. Os argumentos contrários à inclusão e à permanência de homossexuais no interior das tropas vão desde uma possível interferência na eficácia da Força, aumento potencial de possibilidades de assédio sexual por homossexuais, a elevação do risco de contágio pelo HIV/AIDS e, principalmente, a diminuição da coesão das tropas, o que ocasionaria uma queda de eficácia. Já os favoráveis, sustentam que tais argumentos são fundados em preconceito e, portanto, inválidos (Rocha, 2011).

Santos (1997) e Carreiras (1997) chamam atenção para a prática corrente de utilização de termos depreciativos e ofensivos para aqueles que se supõe ou de fato assumam uma orientação sexual não heterossexual dentro das Corporações, além de práticas de isolamento e marginalização do profissional perante a tropa, o que pode levar a uma atitude de abandono voluntário, que, afinal, funciona como uma punição e atribui ao próprio sujeito a responsabilidade pela sua incapacidade profissional.

Concordamos com Rocha (2011) quando ela afirma que a exclusão ou a obstrução ao ingresso de homossexuais nos contingentes do Exército, Marinha e Aeronáutica (Forças Armadas), assim como as perseguições e violações de direitos contra estas populações nas Polícias Militares, Civis, Bombeiros e Guardas Municipais (Forças Policiais) não têm apenas o objetivo de estigmatizá-los do convívio social e proteger a imagem das instituições, mas coloca em questão o próprio conceito de cidadania ao impedir a permanência de homens e mulheres em instituições destinadas à defesa do país e da segurança pública e à garantia dos poderes constitucionais, em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero.

Para a autora, nega-se ao homossexual seu status *civitatis* por destituir-lhe a possibilidade de participar e servir-se das instituições estatais, erigindo-o à condição de cidadão de segunda categoria, o que seria equivalente à subtração do direito ao voto das mulheres, ou mesmo a escravatura, quando os negros, não eram sujeitos de direitos em função da sua raça (Rocha, 2011).

No âmbito da sexualidade, o preconceito social produziu a invisibilidade de certas identidades sexuadas, justificando a subalternidade de diversos direitos sociais e legitimando práticas de inferiorizações sociais, como a homofobia. Aqui, entendida como um fenômeno psicossocial da dinâmica da organização da sociedade moderna, ao promover e sustentar concepções ideológicas e cognitivas sobre a legitimidade e ilegitimidade de direitos de grupos de sexualidades não hegemônicas e a legalidade (ou não) das formas de interpelação do mundo público (Prado; Machado, 2008).

Operando, simultaneamente, nas dimensões individual e coletiva, uma vez que não se resume à dimensão da racionalidade individual, pois se estrutura a partir de um conjunto abstrato de valores sociais. Assim, a homofobia atua na vigilância não só das condutas sexuais, mas também das expressões das identidades de gênero, demarcando os limites da "normalidade" e, ao mesmo tempo, reiterando seu valor em contraposição ao que se desvia e, consequentemente, deve ser marginalizado (Prado; Junqueira, 2011). Para Welzer-Lang (2001), a homofobia erige fronteiras estanques entre os gêneros, organiza a discriminação face àqueles que escapam às imagens estereotipadas que se constroem sobre os gêneros, sobretudo quando se pensa que eles, gêneros, são imutáveis. Neste sentido que compreender a homofobia com um sistema colabora para que se possa revelar várias de suas dimensões que dispostas entre os indivíduos e a cultura constrói e organiza fronteiras estanques e o controle sobre elas entre os gêneros.

4. SÍNTESE ANALÍTICA

O material gerado a partir do contato com as três instituições nos permite inferir e afirmar um vasto panorama entre segurança pública, concepções sobre gênero, sexualidade e homofobia no Brasil. Abaixo, relatamos os principais pontos relacionados aos objetivos dessa pesquisa. Cabe ressaltar que há uma heterogeneidade das instituições (Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal) que merece ser respeitada para uma densidade compreensiva e analítica do preconceito, bem como por região do país, o que poderá permitir a construção de elementos interventivos institucionais que busquem combater as práticas pouco qualificadas dos agentes, assim como as alterações nos procedimentos normativos.

z Nos grupos com as Polícias Militares (PM), de forma geral, foram proferidos os comentários mais preconceituosos, agressivos e alheios à compreensão do que são grupos vulneráveis. Destaca-se que os grupos dos oficiais e delegados aparecem como os mais conservadores e preconceituosos em relação à população LGBT. Apresentam poucas críticas às instituições e, em grande medida, as apresentam como modelos, sugerindo que seus valores, especialmente o respeito à hierarquia, deveriam ser mais difundidos no mundo para a solução de muitas questões sociais.

Os policiais de menor patente na hierarquia institucional são os que mais questionam a estrutura, no entanto, questionam mais a estrutura institucional das polícias e a submissão à hierarquia que os obriga a seguir ordens sem questioná-las e apontam que, na maioria das vezes, o comando desconhece a realidade dos comandados e não se preocupa com as dificuldades enfrentadas no cotidiano de trabalho.

Os valores moralizantes, muitas vezes ligados às religiões cristãs, aparecem como os principais guias de sua conduta profissional, mesmo cientes de que representam um Estado laico. Tal separação entre Estado, religião e atuação profissional não parece ficar clara para esses profissionais, assim como para tantos outros.

Importante frisar que muitos depoimentos de agentes de segurança pública utilizaram-se de uma retórica moral religiosa como "família é homem e mulher porque Deus fez assim". Essa retórica torna-se, muitas vezes, a lente interpretativa das hierarquias de gênero e sexualidade, impondo uma inteligibilidade própria para as experiências que se afastam das normativas hegemônicas de gênero e sexualidade que buscam atribuir uma suporta coerência entre as posições de gênero, orientações sexuais e corporalidades.

É urgente e necessário, para um melhor entendimento sobre direitos da população LGBT, um debate sobre relações de gênero, regulações e estereótipos baseados em concepções sobre homem e mulher. A força física e a capacidade limitadas para o serviço operacional são ainda justificativas para a inclusão regulada de mulheres nas corporações[9], independentemente dos casos de mulheres bem sucedidas, considerados como exceções.

4.1 NA TRILHA DAS REPRESENTAÇÕES

É notável que as representações que circulam nas instituições, sobre a população LGBT, são fortemente estereotipadas e preconceituosas. Ainda que a convivência com outros policiais e guardas não heterossexuais seja de grande relevância para a ressignificação de algumas experiências.

Em um dos depoimentos de um policial civil masculino sobre o delegado de sua repartição, ele ilustra bastante como essa convivência tem sido: "O novo funcionário da delegacia arrumou, deixou o ambiente mais organizado colocando flores e tudo. O delegado estava de férias e na outra semana voltou ao serviço. Disse 'que frescura é essa, aqui nessa sala?', os colegas responderam que era o novo escrivão que deu uma arrumada. 'Viadinho?', os colegas, - É. 'Pois eu estou fazendo o ofício e devolvendo ele, porque eu não quero trabalhar com viadinho, não'. E devolveu o colega sem nem ter conhecido pessoalmente.".(PC Masculino).

As representações acerca das experiências LGBT são concentradas em estereótipos negativos, preconceitos com justificativas religiosas e/ou da natureza, vinculando sempre as experiências LGBT a uma noção de coletividade pouco individualizada. Estas

9 Para um exemplo apenas 10% da polícia militar e da guarda municipal do estado de Goiás é formada por mulheres e em Santa Catarina esse número cai ainda mais, para os 6%.

representações sociais são expressas como se fossem naturezas atribuídas a pessoas LGBT e que parecem sustentar o universo masculino hegemônico das normas de gênero e suas reiterações. Estão, também, muito vinculadas a uma ideia de instituição misógena e machista, sendo valorizado o universo da força e da masculinidade hegemônica, portanto, muitas vezes aparecem apoiadas na própria cultura das instituições policiais.

"O problema é a forma pela qual estes homossexuais se expressam dentro de uma delegacia, ou um hospital. Porque se chega um homossexual sério, passando por um problema, ele vai ser tratado de forma séria também dentro da delegacia. Agora se chega, num linguajar popular, um espalhafatoso, querendo ser mulher, com roupas inadequadas, ou a mulher querendo ser homem, com roupas inadequadas, com o linguajar inapropriado dentro de uma delegacia vai gerar um constrangimento e pode gerar sim um preconceito e tratamento diferenciado." (PC Masculino).

As representações acerca das experiências LGBT não encontram momentos de reflexão ou interpelação, nem pela lógica institucional, nem pelo reconhecimento de igualdade de direitos, e nem tampouco pela formação em direitos humanos das próprias Polícias.

"A maioria tem HIV, isso é estatística, não é discriminação". E tem suas formas de organização e reivindicação de direitos, deslegitimadas: "[...] criam uma imagem distorcida, é um absurdo o que acontece nas passeatas, não precisava agir daquela maneira pra conseguir seus direitos" (Praça)

"Eles é que se impõem um pouquinho e se discriminam (assim como os negros), colocam isso como escudo. O cidadão bem resolvido se comporta como uma pessoa. Eles se colocam na condição de diferentes, para ter alguns benefícios jurídicos. Querem direitos além, já passa do igualitário." (Praça)

Internamente, a diversidade sexual é relatada dentro do politicamente correto, porém é visível que piadas e brincadeiras são permitidas e naturalizadas se partirem de colegas heterossexuais. Operadores da segurança pública LGBT, ao compartilhar experiências pessoais ou frequentarem espaços públicos, com seus e suas parceiras, correm o risco de serem acusados de forçar uma aproximação e aceitação de sua condição.

A profissional lésbica ainda aparece representada como muito masculina, operacional e, muitas vezes, galeanteadora frente a outras mulheres da instituição. Homens gays são normalmente caracterizados como excessivamente intimistas. Travestis e transexuais aparecem como as experiências mais carregadas de estereótipos e preconceitos, por parte dos operadores. Não há um entendimento sobre a diferença entre orientação sexual e identidade de gênero e em nenhum momento foi respeitada a identidade de gênero feminina dessas pessoas, que ainda aparecem como as principais vítimas de mau atendimento e sem recursos de denúncias.

No caso de atendimento a uma travesti "para o Estado ele é um homem [...] eu sei que muitas vezes dá problema, dá polêmica, porque a pessoa se sente mulher [...] pra nós funciona desta forma, dentro da legalidade" (Delegada).

Nenhum comando soube responder sobre garantia de direitos previdenciários e afins para funcionários LGBTs. No entanto, foram mencionados em entrevistas e grupos focais diversos profissionais que possuem união estável, adoção de filhos por casal do mesmo sexo e, inclusive, operadores de segurança pública transexuais.

4.2 ALGUNS ASPECTOS DA FORMAÇÃO POLICIAL EM DIREITOS HUMANOS.

Sobre a formação, em geral, dos agentes e operadores da segurança pública nos estados estudados, constatou-se que as formações existentes limitam-se a informar os operadores da segurança pública sobre o âmbito operacional de atendimento dessa população. Tal abordagem descontextualiza a discussão de um campo mais amplo de entendimento sobre direitos humanos e, principalmente, sobre cidadania, especialmente quando se considera a população LGBT, que por sua vez tem experiências diversas relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero.

É necessária uma abordagem histórica e contextualizada sobre o assunto, e com a participação presencial de participantes dos movimentos sociais que poderão apresentar um diálogo no nível da experiência e da reflexão sobre ela. Interessante também discutir, localmente, as experiências de cada identidade na cidade e/ou no estado. A escassez de sociabilidade com a população LGBT também se apresenta como uma questão, uma vez que há visões estereotipadas nas inferências das falas dos operadores.

A homofobia, se entendida como um sistema de humilhação cotidiano e generalizado, que se expressa através de ações de indivíduos, grupos e instituições de forma a manter ou criar mecanismos coercitivos de adequação dos indivíduos às normas hegemônicas de gênero/sexualidade, permite-nos considerar vários aspectos de suas dimensões. Esse sistema de humilhação se retroalimenta do silenciamento e da ausência de políticas específicas de combate ao preconceito e de promoção dos direitos de minorias. A homofobia, enquanto um sistema de humilhação coercitivo, constitui elemento decisivo na educação e na formação profissional, indo desde as formas de exclusão mais sensíveis até as formas de violências físicas e psicológicas mais cruéis.

A formação como se encontra, como tópicos ou módulos de outras disciplinas, geram incompreensões, ou compreensões limitadas de importantes conceitos como homofobia e racismo. A homofobia entendida somente como forma de violência física contra o cidadão/cidadã LGBT e não como um sistema de humilhação que perpassa as relações individuais e institucionais influi diretamente no âmbito da operacionalização e atendimento desta população, uma vez que a população é deslegitimada e mal atendida (quando não é nem atendida) nas delegacias para a feitura do Boletim de Ocorrência ou quaisquer outros registros. Além disso, os relatos que compõem essas peças institucionais são normalmente alvo de discursos moralizadores, particularmente quando se trata de pessoas com práticas sexuais dissidentes.

“O que eu sinto e ressinto muito, por exemplo, o nosso sistema de coletas de dados, do SISPOL, onde a gente coleta dados, infelizmente poucas informações, especialmente

com relações a gênero são colocadas e aí fica vago. Então, você vê um homicídio e só depois que você vai começar a investigar que percebe que se tratava de um transexual e tal, mas isso não fica no nosso sistema, no nosso boletim de ocorrência e dificulta, obviamente, as estatísticas que a gente vai ter sobre estas questões." (Delegada).

Outro ponto identificado na coleta de dados, e de suma importância para o sucesso da formação, é uma coerência interna entre as informações repassadas aos alunos. É necessário que não só o professor de Direitos Humanos ou de Técnicas Operacionais Padrão tenha um discurso de respeito, mas sim todo o corpo docente, pois se avaliou que, diante de informações discordantes, prevalece o senso comum e ações preconceituosas. Em quase todos os estados foi declarado que os professores responsáveis pela temática/eixo de Direitos Humanos são vistos como uma minoria que o resto do corpo docente não compreende sua importância.

Sobre formação continuada, constatou-se que a mesma é procurada quando obrigatória (dentro da formação regular) ou vinculada a benefícios como a extinta bolsa de estudo, ou pré-requisito para promoção e abono salarial. Aqueles que procuram os cursos voluntariamente, normalmente, têm alguma sensibilidade para a discussão e em quase todos os estados ficou evidenciado que são muito poucos. Nesse sentido, outras pesquisas ou levantamentos mais específicos sobre essa realidade poderiam possibilitar à SENASP um diagnóstico mais acurado dessa percepção inicial, o que poderia levar a uma possível reestruturação de políticas de formação dos operadores de segurança pública.

Destacou-se, também, o excesso de reclamação dos policiais civis sobre a ausência de cursos sobre a prática policial; contudo, quando interrogados sobre o conteúdo desses cursos, eles falam apenas do curso de tiro e do curso de defesa pessoal. Não aparece nas falas dos policiais nenhuma articulação da importância do curso de direitos humanos para a prática profissional.

Ainda sobre cursos, foi recorrente a reclamação sobre a redução/corte das bolsas de formação que eram oferecidas pela SENASP, que permitia que os profissionais fizessem cursos complementares de formação. Ao que tudo indica, no momento, há, sobretudo, cursos de ensino à distância que podem ser feitos pelos profissionais que se interessarem, mas não há nenhum tipo de recompensa financeira, abono de horas de trabalho ou mesmo o uso dessas horas de cursos como critério para promoção profissional.

O critério de seleção para a escolha dos responsáveis pelas academias é uma questão a ser debatida. Em um dos estados, a diretora da Academia de Polícia Civl não soube repassar nenhuma informação sobre a concepção básica do curso de formação. A experiência de atuação na área e a trajetória de trabalho parecem não se constituírem em prioridades para escolha de tal cargo.

Dessa forma, com relação aos cursos de formação, pode-se afirmar que, ainda há muito a avançar, seja na distribuição de cargas horárias, na formação dos professores que ministram os cursos, na metodologia que deveria se vincular à prática cotidiana

de trabalho dos agentes públicos, como também no conteúdo sobre as questões LGBT, uma vez que, quando elas aparecem, tem-se a sensação que são mais ilustrações ou são focadas na ideia de abordagem das Polícias. Entretanto, a noção de diversidade pouco se vê expressa, tanto em documentos como nas entrevistas e falas.

4.3 OS PROFISSIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA E A POPULAÇÃO LGBT

Ficou evidenciado através dos dados da pesquisa que investigações de crimes que tenham por vítimas integrantes da população LGBT não recebem o mesmo investimento e afinco nas apurações, muitas vezes porque o próprio profissional não entende aquela situação como motivada pela identidade de gênero ou orientação sexual daqueles sujeitos. O próprio caráter de vulnerabilidade da população, quando questionada e não entendida em sua complexidade na dinâmica social, faz com que muitos crimes sejam previamente descartados ou não investigados, pois "não é homofobia, é crime passional", "não é homofobia, é roubo e morte como qualquer um".Não há uma leitura sobre os contextos que levaram esses sujeitos a estarem em lugares e situações mais vulneráveis do que outros sujeitos heterossexuais. É importante lembrar que a homofobia invisibiliza relações e perda de direitos, naturalizando certas situações e relações.

Direitos e reivindicações dessas populações são, recorrentemente, entendidos como exigência de privilégios, além dos direitos de qualquer cidadão. Não há qualquer entendimento de perda e falta de acesso a direitos e cidadania em função de suas sexualidades.

O discurso recorrente de "tratar bem a todos" e que "todos são tratados iguais" invisibiliza as especificidades da população LGBT e justifica a falta de formação específica. Por outro lado, discursos como "educação familiar", "educação de berço" ou "personalidade de cada um", muitas vezes, são utilizados para justificar atitudes violentas, homofóbicas ou discordantes, como algo natural, intrínseco e imutável, cuja formação não conseguiria mudar.

Sobre instrumentos e procedimentos, constatou-se que a inclusão dos campos de orientação sexual/identidade de gênero e motivação por homofobia nos registros é importante, porém insuficiente se não for articulada ao treinamento do operador quanto ao preenchimento e importância desses dados. Exatamente por isso, a política de segurança pública se vê incapaz de gerar dados sobre assassinatos e violências contra pessoas LGBT, o que seria bastante simples caso os procedimentos usuais fossem atendidos. Isso só revela que as formas de humilhação geradas pelo sistema de preconceito homofóbico atingem não só indivíduos, mas prejudicam instituições, fazendo parte do ciclo de silenciamento tão perverso ao combate à violência. Ou seja, o silenciamento da não existência de dados retroalimenta o sistema de humilhação, não transformando esse tipo de violência em reconhecimento por parte das instituições públicas.

Não há em nenhum dos estados delegacias especializadas para o atendimento dessa população. Apenas em Minas Gerais existe um núcleo de atendimento especializado, no

entanto, sem a estrutura de uma delegacia e sem possibilidade de atuação investigativa adequada. Destaca-se que os profissionais entrevistados argumentaram contrariamente a criação de tais locais, justificando que não há demanda nem motivo para a criação das mesmas, mesmo sem estatísticas sobre o assunto. Um dado importante, conforme os dados coletados, refere-se à designação de profissionais para trabalharem nas delegacias especializadas, como delegacia da mulher e da criança e do adolescente: os profissionais não recebem nenhum treinamento especializado para atuar em tais delegacias, que são, ainda de acordo com os relatos, delegacias utilizadas como punição para "maus profissionais".

4.4 AS LENTES DA RECEPÇÃO DE DENÚNCIAS

Do ponto de vista institucional, percebe-se que os fluxos de atendimento a denúncias sobre violências homofóbicas são muito irregulares. Ficou evidenciado que, na grande maioria dos casos, quem decide os procedimentos frente a essas denúncias é unicamente o agente que fica responsável pelo caso, o que leva a forte vinculação entre os fluxos de uma determinada denúncia e a análise interpretativa de um agente dos fatos relatados, ou seja, não há evidências de procedimentos institucionais a serem seguidos para além da forma de recepção e escuta por parte do agente. Importante também salientar que dada a falta de jurisdição dos crimes homofóbicos é possível afirmar que as investigações rapidamente perdem o caráter de crimes de ódio e/ou violências por preconceitos para serem interpretadas como violências comuns descaracterizando portanto a motivação primeira que constitui o complexo sistema de humilhação e violência da homofobia no Brasil; um dos principais motivos pelo qual a segurança pública não se sente capaz de gerar dados sobre violência homofóbica no país. Com exceção do Pará, que criou iniciativas que merecem ser preservadas e institucionalizadas com garantias de preservação, não se vê em outros estados alguma iniciativa que enfrente a problemática da violência homofóbica com alguma especialidade.

Do ponto de vista interno, as normas e regulamentações institucionais de respeito e promoção de direitos para os profissionais da segurança pública que sejam LGBT são pouco conhecidas por parte dos envolvidos. Um melhor conhecimento dessas normas por parte das corporações poderia colaborar para um ambiente de formação permanente ao compreender a população LGBT, inclusive policiais e guardas LGBT, como sujeitos de direitos em equivalência social.

Chama a atenção, em todos os estados, a pouca expressividade das ouvidorias de polícia. A maioria dos profissionais desconhece sua existência e credita às corregedorias as denúncias, sem sequer compreender o seu fluxo.

Todas as Guardas Municipais têm ouvidoria própria, como é recomendado nos estatutos de criação das Guardas. Elas costumam receber denúncias por cartas, presenciais ou por e-mail, sendo que as denúncias podem ser relativas ao próprio denunciante ou a terceiros, além de receberem denúncias anônimas.

Já as Polícias Militar e Civil têm uma ouvidoria única em todos os estados que é uma ouvidoria de segurança pública, recebendo denúncias ou elogios sobre os diversos

grupos profissionais que fazem parte dos funcionários dos estados que trabalham com segurança pública. As denúncias podem ser feitas da mesma forma que nas ouvidorias da Guarda Municipal e, em alguns estados, é possível fazer denúncia via redes sociais. Essas ouvidorias são presididas por alguém da sociedade civil e, em Belém e Maceió, há duas mulheres ouvidoras de segurança pública. As ouvidorias ficam em prédios separados de outras repartições públicas, para garantir um livre acesso da população ao seu espaço, contudo, poucas pessoas parecem saber sua localização.

A ouvidoria de Alagoas está em uma casa antiga, em uma região de criminalidade alta, onde a própria ouvidora destaca ser uma região de alta periculosidade. Na casa, ficam a ouvidora, que é funcionária do estado, e uma secretária. A casa quase não tem móveis e ainda está começando a ser ocupada. A sala da ouvidora é no segundo andar, acessível por escadas e, por isso, uma sala aos fundos do andar térreo tem sido usada para receber a população que tem dificuldades de locomoção, mas ao chegar, a ouvidora já pergunta se poderia subir porque a sala do térreo está bastante mofada.

Em Belém, a ouvidoria está localizada em uma casa muito antiga, no centro da cidade, bastante degradada e com grossas correntes na entrada. Nesta ouvidoria, além da ouvidora que é militante de direitos humanos e sem nenhuma ligação com o funcionalismo público estatal, também trabalham alguns assessores, cedidos pelas corporações de segurança pública do estado, como dois bombeiros, formados em direito, que auxiliam na confecção das denúncias e não trabalham fardados. Esta ouvidoria tem se mostrado ativa na instauração de denúncias, ou seja, diante de alguma reportagem que denuncie uma conduta mais agressiva de um profissional da segurança pública, por exemplo, ela envia uma cópia do relato à corregedoria da instituição responsável, Polícia Civil, Militar, bombeiros ou agentes de segurança penitenciária, e pede o esclarecimento do ocorrido. Recentemente, houve um assalto ao local, onde todos que ali trabalham foram colocados sob a mira de armas e roubados, sendo que alguns arquivos foram destruídos e computadores também foram levados. Diante da exposição pela qual todos passaram, a única solução encontrada para garantir uma maior sensação de segurança foi acorrentar o portão de entrada, até que mudem para uma nova sala ou casa, que está sendo providenciada.

No Pará e em Alagoas, as ouvidorias não parecem receber tantas denúncias, especialmente se levarmos em consideração que são ouvidorias estatais. Isso sugere que ainda não é um espaço muito conhecido da população em geral.

O fluxo das denúncias em todas as ouvidorias é o mesmo: o ouvidor ouve a denúncia e avalia se o que foi relatado é passível da abertura de um pedido da ouvidoria, o que normalmente acontece. Vale dizer que é possível fazer um elogio por esses canais, mas são ainda mais raros.

O ouvidor procura levantar com atenção os pontos passíveis de questionamento das ações profissionais e abrem um protocolo instaurando um pedido de esclarecimento por parte da instituição. A partir daí, a denúncia é encaminhada às corregedorias institucionais, os corregedores-gerais acolhem o pedido e encaminham às devidas comissões. Cada corregedoria tem algumas comissões que avaliam os diferentes casos recebidos, podendo seguir desde um procedimento administrativo até a expulsão da

corporação. Já nas corregedorias, é dado o direito de ampla defesa aos acusados que podem convocar seus advogados e reunir provas para se defenderem das acusações.

As ouvidorias acompanham o andamento das denúncias à distância, não participando mais do processo de acusação, apenas informando aos denunciantes o andamento. Em alguns estados, o processo gera um protocolo digital que pode ser acompanhado pelo próprio denunciante, através de um número e de uma senha de acesso.

O momento de comprovação da denúncia parece ser o mais frágil. Em primeiro lugar, se a denúncia for anônima, pode não haver mais provas do que as apresentadas na abertura do processo; caso o denunciante se identifique, ele será convocado para oitivas dentro das corregedorias, que são parte das corporações de segurança pública, o que pode ser um tanto intimidador. Cabe ao estado apresentar todas as provas disponíveis, como gravações de câmeras públicas, por exemplo, mas não fica claro até que momento isso é cobrado e por quem. Dessa forma, parece que a denúncia anônima não favorece muito as investigações, fragilizando seu andamento.

Chama a atenção, também, o que é feito com as denúncias perpetradas, ainda que poucas. Não há uma proposta de criação de cursos de formação, por exemplo, que procurem abordar as questões mais frequentes das denúncias. A sensação que fica é que é praticamente inútil denunciar, ainda que os policiais relatem que são muito prejudicados por essas denúncias. A única sanção que se sabe é que aquele ou aquela que responde por uma investigação na corregedoria não pode ser promovido durante o período.

4.5 BOAS INICIATIVAS A SEREM IMPLEMENTADAS

O Estado do Pará destacou-se durante as atividades de pesquisa pelas propostas de combate a homofobia e de educação para o respeito à diversidade sexual que tem construído.

Uma proposta interessante que vimos em nossa visita à capital foi o “Ponto da Paz”, que é uma ação articulada entre a Polícia Militar e uma ONG chamada GRETTA - Grupo de Resistência de Travestis e Transexuais da Amazônia - que propõe uma abordagem conjunta entre as duas entidades, nos pontos de prostituição de travestis em Belém. A intenção da ação é de informar às travestis e aos policiais sobre a conduta adequada durante uma abordagem no local de trabalho, tanto por parte dos policiais, quanto por parte das meninas que são abordadas, quais os direitos de cada um deles e como agir nesse momento.

Essa ação visa a melhorar a abordagem que é dada às travestis, informando aos policiais militares sobre como se dirigir às meninas e a forma como conduzir a revista, ao mesmo tempo que informa às travestis sobre o direito dos policias de as revistarem, em casos de fundada suspeita, e como elas devem se portar, sabendo o que seria uma ação correta, assim como identificar os possíveis excessos dos profissionais da segurança pública. Esta ação é realizada a partir do deslocamento de viaturas da Polícia Militar

e de veículos da associação até as trabalhadoras para instrução, solução de dúvidas e recebimento de denúncias e questionamentos.

No estado também está sendo implantada a carteira social única que dispensa o uso da carteira de registro civil por conter todas as informações pessoais, que será expedida no instituto de identificação da Polícia ivil, junto às demais carteiras expedidas pelo Estado. Além disso, a Polícia Civil do Pará tem um Núcleo de Atendimento a Grupos Vulneráveis (NAV) que é composto por quatro delegacias especializadas, dentre elas a Delegacia de Combate à Homofobia e Crimes de Ódio.

A atual delegada adjunta de Polícia Civil do estado foi a responsável pela criação e implementação do NAV e tem implementado uma série de ações para melhorar a formação dos policiais civis (escrivães, investigadores e delegados) sobre o respeito à diversidade sexual e o combate à homofobia. A própria delegada parece muito mobilizada em desenvolver ações que atendam às necessidades dos grupos vulneráveis por já ter trabalhado na delegacia de combate ao tráfico de pessoas, também parte do NAV e, ao atuar nesta área, pôde perceber a precariedade de ações para enfrentar a discriminação sofrida pela população LGBT.

Contudo, fica a dúvida se tais ações se tornaram realmente políticas de formação permanente dentro da instituição, que passou a compreender o déficit formativo de seu pessoal e as consequências na ação dos policiais civis, ou se tais ações estão vinculadas apenas à presença desta delegada na chefia adjunta da instituição, o que levaria a um enfraquecimento e negligenciamento futuro, quando de sua substituição.

Destaca-se que, apesar de algumas propostas interessantes de combate à homofobia, o resultado ainda é pequeno, tendo em vista serem experiências recentes. Os policiais civis ainda demonstram um enorme desconhecimento sobre a diversidade sexual, assim como o que seriam os grupos vulneráveis de modo geral. Ainda há muito preconceito em relação a essa população dentro da instituição e a compreensão dos direitos humanos acaba dependendo muito da “sensibilidade” do profissional ao tema que, diante de um interesse próprio, busca compreender melhor as questões que envolvem o processo.

4.6 FORMULAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS

Algumas proposições decorrentes dessa pesquisa podem ser elencadas e devem ser pensadas em prazos para suas proposições interventivas:

a) Formação:

- Alterações na carga horária, de maneira a dar destaque para a disciplina de direitos humanos;

- Alterações no conteúdo do curso de direitos humanos, de maneira a lidar com uma noção de sujeito menos abstrata e mais concreta, clivada pelos marcadores sociais da diferença;

- Formação do corpo docente, com atualizações para lidar com um novo conteúdo dos direitos humanos;
- Interseccionalizar o debate das orientações sexuais e identidades de gênero com outras categorias sociais no campo dos direitos humanos;
- Articular o curso de direitos humanos à prática dos policiais e aos outros cursos oferecidos;
- Articular a formação obrigatória com a oferta de cursos específicos na metodologia de ensino à distância, oferecidos pela SENASP;
- Articular o curso de direitos humanos com a participação da sociedade civil e com pessoas com experiências LGBT;
- A formação da temática dos direitos LGBT poderia ser articulada com os centros de referencia LGBT nas cidades e/ou estados onde esses CR funcionam.

b) Promoção de direitos e combate ao preconceito:

- Implementar formas de denúncia nas ouvidorias/corregedorias, de forma que os policiais LGBT não sofram constrangimentos e/ou humilhações;
- Explicitar os direitos garantidos de policiais LGBT no âmbito das instituições de trabalho, de forma a dar conhecimento para todos;
- Delinear políticas de prevenção à violência LGBT, particularmente com travestis e transexuais, a partir de canais com a sociedade civil organizada e com as experiências de travestis que trabalham com trabalho sexual.

c) Fluxo e procedimentos de denúncias e investigação:

- Criar procedimentos padrão para registro de denúncias de violência homofóbica/transfóbica com acompanhamento e sistematização;
- Criar política obrigatória de geração de dados, a partir dos boletins de ocorrência e ou similares, como o Registro de Eventos de Defesa Social - REDS em Minas Gerais;
- Criar política de divulgação entre a população LGBT, para estimulação de demandas, de forma a romper o pacto do silêncio institucionalizado sobre este tipo de violência;
- Criar, baseado nos estudos das formas de violência homofóbica/transfóbica, procedimentos investigativos obrigatórios com controle social;
- Delinear política de atendimento para as denúncias do disque 100;
- Estabelecer uma política de enfrentamento aos casos internos que se instalam nas corregedorias e que não apresentam resultados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, podemos inferir que a heterossexualidade é produzida e tomada como norma por um regime de sexualidade. As normas têm o poder de unir os indivíduos a partir de uma base ética e política, e, ao mesmo tempo, funcionam como um procedimento de racionamento da ordem social, processo esse que estabelece a coerência e ordem social (BUTLER, 2006), estabelecendo, paradoxalmente, um regime de verdade sobre o sexo que impossibilita uma vivência democrática da sexualidade, tocando diretamente na questão dos direitos humanos e dos direitos sexuais.

Dessa maneira, tais hierarquias sexuais agregam complexidades para pensarmos os debates sobre direitos humanos, muitas vezes interpelando-os como categorias universalisantes. Este é o desafio de pensarmos a formação em direitos humanos na contemporaneidade.

O termo "homofobia" tem sido comumente empregado em referência a um conjunto de emoções negativas (aversão, desprezo, ódio, desconfiança, desconforto ou medo) em relação a "homossexuais". Entendê-lo assim, no entanto, implica limitar a compreensão do fenômeno e pensar o seu enfrentamento somente a partir de medidas voltadas a minimizar os efeitos de sentimentos e atitudes de "indivíduos" ou de "grupos homofóbicos". As instituições sociais pouco ou nada teriam a ver com isso. O que denota o perigo de individualizarmos o fenômeno sem uma análise cultural e institucional, pois, além de limitar a compreensão da complexidade da violência, também permite assegurar uma zona intocável para as mazelas institucionais.

Muitas análises, ao focar no indivíduo e numa visão individualizante do fenômeno, acabam por ignorar mecanismos sociais, relacionais e intersubjetivos da construção da homofobia como um sistema de opressão que abrange âmbitos intraindividual, individual, interacional, institucional e social (PELEGRINNI, 1992). Dessa maneira, as pesquisas psicológicas que têm estudado a homofobia internalizada parecem ser, ainda, limitadas para a análise da homofobia como um sistema interestruturado de opressão que busca a manutenção de hierarquias sociais e de controle de alguns sobre outros.

Do ponto de vista psicológico, romper com a homofobia assimilada diz respeito a superar barreiras impostas pelo conjunto de valores assumidos como corretos. Esse conjunto, muitas vezes, impõe-se como uma impossibilidade de que a experiência homossexual seja vivenciada como uma experiência legítima. Assumir a legitimidade dessa experiência significaria, portanto, navegar por um reposicionamento na própria história individual e coletiva, já que os valores morais são constituidores das identidades e das culturas.

Do ponto de vista social, a homofobia impede que os indivíduos encontrem legitimidade para que o esforço psíquico individual de se assumir homossexual consolide-se em uma identidade menos subordinada, além de legitimar formas violentas de expressão de ódio e de preconceito (PRADO; MACHADO, 2008).

Assim, a homofobia se aproxima de outras formas de discriminação como a xenofobia, o racismo e o antissemitismo, pois consiste em considerar o outro (no caso,

o homossexual e transgêneros) como desigual, inferior ou anormal. Além disso, como qualquer outra forma de intolerância, a homofobia articula-se em torno de emoções, condutas e dispositivos ideológicos e institucionais, sendo um instrumento que cria e reproduz um sistema de diferenças para justificar a exclusão e dominação de uns sobre outros.

Outro importante aspecto a ser enfatizado, no intuito de se compreender a homofobia, é que a complexidade e diversidade das práticas discriminatórias por conta da orientação sexual articulam-se com outras categorias sociais como etnia/raça, classe ou gênero. Dessa maneira, a homofobia, apesar de ser uma discriminação comum a gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, atinge diferentemente cada um desses sujeitos, segundo as diferentes categorias sociais que constituem a produção de suas subjetividades e que marcam a localização dos mesmos nas hierarquias sociais (MARSIAJ, 2003).

Neste sentido, cabe apontar que, segundo Carrara e Viana (2006), a partir de um estudo realizado no Rio de Janeiro, nos anos de 2000 e 2001, as travestis são as principais vítimas de crimes de execução caracterizados como crimes homofóbicos. Além disso, esses assassinatos são percebidos por policiais "como consequência de um modo de vida constantemente próximo da ilegalidade e que [são recebidos] com poucas pressões, sobretudo familiares por sua apuração e por justiça" (CARRARA; VIANA, 2006, p. 246).

Dessa forma, por não exercer a perfomatividade de gênero de acordo com o sexo cientificamente denominado e construírem seus corpos conforme o gênero identificado, romperem com a dualidade homem-mulher, as travestis são representadas socialmente com menos credibilidade, ambíguas e como pessoas menos dignas. Assim, a homofobia às travestis se evidencia, segundo Carrara e Viana (2006), no silenciamento dos aparatos de segurança, no descaso com as investigações, nos mecanismos opressivos de um sistema que abrange aspectos simbólicos, judiciais e institucionais.

Portanto, trata-se de assunto da mais alta importância quando pensamos em políticas de segurança pública e experiências de pessoas LGBT, uma vez que as frentes possíveis de trabalho nesse momento indicam não só a necessidade de qualificar melhor as denúncias e investigações, pois muitas vezes quando se trata de casos de violências homofóbicas não são caracterizadas e não seguem o fluxo institucional previsto, como, também, tipificar os tipos de crime, uma vez que não existe no país nenhum marco legislativo para este tipo de crime específico.

Além disso, as formas de abordagem das Polícias de trabalho ostensivo nas cidades e o trabalho de prevenção da violência exigem uma formação nessas instituições, que ainda está bastante distante do que se desenvolve atualmente no interior das academias de Polícia.

Nesta perspectiva, a relação entre a violência homofóbica e as políticas públicas de segurança passa, sobretudo, por uma melhor formação dos agentes da segurança pública, pelo rompimento do silêncio com a temática no interior das corporações e pelo traçado de planos e estratégias políticas de combate a esse tipo de violência. Perseguir uma materialidade dos direitos humanos, nesse caso, passa, especificamente,

por abandonar uma acepção universalizadora e tematizar os aspectos e elementos culturais locais que insistem em estabelecer a violência como um mecanismo de coerção das experiências de gênero e sexuais que esbarram nas fronteiras das normativas hegemônicas da masculinidade. O que implica em interferir não só na formação e qualificação profissional dos agentes da segurança pública, que possuem compreensões bastante preconceituosas, mas também, em proposições institucionais de promoção dos direitos de minorias.

Algumas proposições decorrentes dessa pesquisa podem ser elencadas e devem ser pensadas em prazos para suas proposições interventivas:

Ao final desse estudo, fazem-se algumas recomendações importantes para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no sentido de:

a) Enfrentar os desafios da formação em direitos humanos dos agentes de segurança pública;

b) Qualificar os fluxos normativos de produção de dados e de acolhimento e monitoramento de violência homofóbica no país e;

c) Interferir nas dinâmicas institucionais e nas representações dos agentes de segurança pública para uma qualificação do atendimento a populações vulneráveis, bem como a instalação de procedimentos internos que resguardem os direitos de policiais LGBT.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLUMENFELD, Warren, J. Squeezed into Gender Envelopes. In: BLUMENFELD, Warren

J. (Ed.). Homophobia: how we all pay the price. Boston: Beacon Press, 1992.

BUTLER, J. **Deshacer el género**. Barcelona: Paidós, 2006.

CARRARA, S.; VIANNA, A. B. R. "Tá lá um corpo estendido no chão...": a violência letal contra travestis no município do Rio de Janeiro. **Physis - Revista de Saúde Coletiva,** v. 16, p. 233-249, 2006.

CARREIRAS, H. Família, Maternidade e Profissão Militar. **Revista Estudos Feministas,** Rio de Janeiro: IFCH/UFRJ, v. 5, p. 69-81, 1997.

D'ARAÚJO, M. C. Mulheres, homossexuais e Forças Armadas no Brasil. In: CASTRO, C. *et al*. (Org.). **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: FGV: Bom Texto p. 439-459, 2004.

LACLAU, E. **Emancipation (s).** London: Verso, 1996.

MARSIAJ, J. Gays ricos e bichas pobres: desenvolvimento, desigualdade socioeconômica e homossexualidade no Brasil. **Cadernos AEL - Unicamp/IFCH,** Campinas v. 10, n. 18-19, 2003.

MOREIRA, R. Virilidade e o corpo Militar. **História: Debates e Tendências**. v. 10, n. 2, jul./dez, p. 321-335, 2011.

MOUFFE, C. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.

PELLEGRINI, A. S(h)ifting the Terms of Hetero/Sexism: Gender, Power, Homophobias. In: BLUMENFELD, W. J. (Ed.). **Homophobia:** how we all pay the price. Boston: Beacon Press, 1992, p. 39-56.

PRADO, M. A. M. Psicologia Política e Direitos Humanos: tensões da relação indivíduo e bem comum. In: PRADO, M. A. M. *et al.* (Org.). **Psicologia Social e Direitos Humanos**. 1. ed. Belo Horizonte: Edições do Campo Social- Abrapso MG, 2003.

PRADO, M. A. M.; MACHADO, F. V. **Preconceito contra homossexualidades**: A hierarquia da invisibilidade. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

PRADO, M. A. M.; JUNQUEIRA, R. D. Homofobia, Hierarquização e Humilhação Social. In: VENTURI, G.; BOKANY, V. (Org.). **Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil**. São Paulo: Editoria Fundação Perseu Abramo, 2011.

ROCHA, M.E.G.T. Iguais mas separados. Os homossexuais e as forças armadas. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC,** n. 17, jan./jun., 2011

SOARES, M. B., MUSUMECI, L. **Mulheres policiais:** presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, J. V. A. T dos arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. Tempo Social. **Rev.Sociol. USP**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 155-167, 1997.

WELZER-LANG, D. A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobia. **Revista de Estudos Feministas**, Ano 9, v. 9, n. 2, p. 460-481, 2001.

3

QUEM É O SUSPEITO DO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS?

ANOTAÇÕES SOBRE A DINÂMICA DOS PRECONCEITOS RACIAIS E SOCIAIS NA DEFINIÇÃO DAS CONDUTAS DE USUÁRIO E TRAFICANTE PELOS POLICIAIS MILITARES NAS CIDADES DE BRASÍLIA, CURITIBA E SALVADOR.

Evandro C. Piza Duarte[1]; Mariel Muraro[2]; Marina Lacerda[3] e Rafael de Deus Garcia[4]

RESUMO

O texto trata da dinâmica institucional sobre a construção da condição de suspeito, como ela se relaciona com preconceitos sociais contra o abordado, especialmente aqueles relativos à classe e ao pertencimento raça/cor no grupo negro (pretos e pardos), nas ações preventivas e repressivas da Polícia Militar ao tráfico e uso de drogas ilícitas em três cidades brasileiras (Brasília, Salvador e Curitiba). Descreve os registros de grupos focais com policiais militares e com jovens negros, bem como a análise documental dos currículos de formação daqueles profissionais. Debate-se o papel do "tirocínio policial", do "código das ruas" e das diversas atividades de policiamento na política de repressão às drogas e na reprodução de padrões de preconceito econômico e racial.

Palavras Chaves: Política de Drogas, Racismo, Suspeição, Abordagem, Sistema Penal, Seletividade, Formação Profissional, Polícia Militar

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do projeto de pesquisa[5], a investigação proposta pretendia compreender parte da dinâmica institucional sobre a construção da condição de suspeito, como ela se relacionava com preconceitos sociais contra o abordado, especialmente aqueles relativos à classe e ao pertencimento raça/cor no grupo negro (pretos e pardos), nas ações preventivas e repressivas da Polícia Militar ao tráfico e uso de drogas ilícitas em três cidades brasileiras (Brasília, Salvador e Curitiba).

Pretendeu-se: a) Identificar como a definição racial dada no Inquérito Policial, de branco ou de negro era utilizada na definição da condição de "suspeito", e, a seguir, de usuário ou traficante; b) Identificar como se articula a definição racial com a condição de suspeito ao longo da cadeia de atividades desenvolvidas pela polícia, mesmo antes da formalização do flagrante, nos registros policiais e boletins de ocorrência; c) Identificar

1 Professor Adjunto de Direito Penal, Processo Penal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Doutor em Direito pela UnB, Coordenador do projeto de pesquisa intitulado "Quem é Suspeito do Crime de Tráfico de Drogas", selecionado pelo Edital nº 01/2012 do projeto Pensando a Segurança Pública, Autor do Livro Criminologia e Racismo (Juruá).
2 Advogada, Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, especialista em Direito Penal e Criminologia Crítica pelo ICPC - Instituto de Criminologia e Políticas Criminais, professora da FAPI - Faculdade de Pinhais.
3 Graduada em Direito pela Universidade de Brasília.
4 Advogado Criminalista. Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília.
5 Edital nº 01/2012 do projeto Pensando a Segurança Pública, lançado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

como a variável racial está articulada com outras características, tais como: ausência de testemunhas além dos policiais que efetuaram o flagrante, prova colhida durante o período noturno, maior ou menor quantidade de droga apreendida, localização geográfica do suspeito (em região com maior ou menor renda), que veículo automotor o suspeito conduzia e características sociais do local de apreensão.

A pesquisa incluiu as seguintes atividades: a) análise de processos, em que os Inquéritos Policiais iniciaram com Auto de Prisão em Flagrante posteriores à entrada em vigor da Nova Lei de Drogas (Lei 11.343/2006) e que tivessem sentença definitiva, com transitado em julgado, no segundo semestre de 2012 nas varas criminais de Brasília, Curitiba e Salvador, incluindo aplicação de questionário detalhado em todos os processos, tendo como foco a compreensão dos padrões de abordagem e suas repercussões no processo em relação a réus negros e brancos; b) Análise dos elementos constitutivos da Matriz Curricular Nacional, discurso dos projetos pedagógicos, currículos e ementas das disciplinas dos Cursos de Formação de Praças e Oficiais das Polícias Militares do Distrito Federal e dos Estados do Paraná e Bahia, bem como dos sites de cada unidade da PM, buscando encontrar elementos sobre o modo como essas instituições respondem às demandas por igualdade racial, especialmente nas abordagens policiais; c) Realização de grupos focais com policiais militares das três cidades pesquisadas que tivessem atuado na repressão ao tráfico de drogas nos últimos cinco anos e realização de grupos focais com jovens negros;

A primeira atividade intentou construir uma metodologia para a descrição dos padrões de seletividade racial na abordagem policial e, as demais, como a cultura institucional expressa aqueles padrões, bem como esses padrões são percebidos pelas suas vítimas potenciais.

As hipóteses de pesquisa eram três: a) prevaleceria um subjetivismo nas abordagens policiais de suspeitos; b) nas abordagens em via publica, os sinais exteriores de pertencimento à dada classe social e a dado grupo raça/cor prevaleceriam como critérios de suspeição; c) as instituições policiais tenderiam avalizar as percepções discriminatórias dos policiais e seriam omissas quanto ao debate sobre relações raciais.

Apresentam-se a seguir alguns caminhos percorridos pela equipe de pesquisa e a síntese dos resultados das atividades desenvolvidas, sobretudo em sua dimensão qualitativa.

Inúmeros (as) interlocutores (as) colaboraram com a atividade de pesquisa, razão pela qual agradecemos a todos (as) pela gentileza demonstrada[6].

6 Agradecemos a todas (os) colaboradoras (es), especialmente à Professora Dra katie Argüelo, ao Professor Samuel Vida, à Professora Dra Janaína Penalva, à Professora Dra Ela Wiecko de Castilhos e ao Professor Msc. Gilvan Gomes da Silva, interlocutores (as) na realização das atividades desenvolvidas. Destacamos o apoio dos (as) voluntários (as), especialmente, Ana Gabriella Reis de Souza, Áthila Rabelo Câmara, Danilo Borges, Bruna Bastos, Gisela Aguiar e Malu Rodrigues. Por fim, agradecemos, ainda, aos policiais e jovens que integraram os grupos focais e ao apoio da Coordenação e dos funcionários (as) da SENASP e das Secretarias de Segurança Pública dos Estados do Paraná, Bahia e do Distrito Federal.

2. ABORDAGEM POLICIAL E SUSPEIÇÃO: NOÇÕES SOBRE SUSPEITOS

Gilvan SILVA (2009) buscou "entender como a construção cognitiva do suspeito realizada pelo policial, para uma posterior abordagem policial, pode ou não escamotear violências oficiais naturalizadas contra indivíduos e grupos ao tentar prevenir e combater atos ilícitos"[7]. Todavia, ao invés de uma visão monolítica do "suspeito", descreve a existência de diferentes modos de construir as noções que se agrupam em torno dessa palavra. As tipificações construídas acerca do suspeito decorreram da observação empreendida no trabalho de campo e estão articuladas em torno da dicotomia suspeição e não suspeição em relação dialética, ou seja, a não suspeição pressupõe um sentido e um conteúdo para a suspeição. Entre suas classificações estão as de suspeito judicial, suspeito criminal, indivíduo suspeito, ação suspeita e situação suspeita, utilizadas na análise dos discursos dos grupos focais.[8]

Na dinâmica do cotidiano, essas noções de suspeição estão articuladas ao caráter estruturalmente seletivo do sistema penal. Num cenário em que as "ofertas" de criminalização são quase ilimitadas (BECKER, 1963, p.09), como é o mercado de produção/distribuição/consumo das drogas em que o número de envolvidos e exponencialmente superior à capacidade geral do sistema penal de encarceramento (NEV/USP, 2012; WACQUANT, 2001), a atribuição do status de criminoso tende também a decorrer de características do sistema penal, de sua capacidade de investigar, reprimir, selecionar determinados comportamentos (BARATTA, 2000; ANDRADE, 1997). Na articulação dos diferentes níveis de construção das noções de suspeição está a falta de homogeneidade do aparato policial[9] e até mesmo judicial nas cidades pesquisadas.

Portanto, a compreensão das atividades policiais nas abordagens policiais deve considerar um cenário de diversidade do uso das noções de suspeição que são articuladas à diversidade do modo como a Polícia Militar constrói noções sobre o espaço (social), por meio de suas dinâmicas institucionais.

---

7 O autor utilizou dados de observação participante das atividades policiais realizada em duas unidades policiais da PMDF em um período de dois anos, além da análise da formação e dados oficiais.

8 A) O suspeito judicial: Ele é definido a partir da ordem legal, da subsunção do fato, aparentemente típico, à norma penal, reconhecendo-se a existência de um autor. Neste contexto, a fundada suspeita, conceito jurídico apresentado pelo Código de Processo Penal (CPP) e carente de preenchimento de sentido, é entendida através dos indícios factuais de determinado acontecimento (SILVA, 2009, pp. 83-85). B) O suspeito criminal: O indivíduo teve, em um momento anterior de sua vida, algum envolvimento criminal (Abordagem, Inquérito Policial (IP), Processo, Condenação), evento que marca sua reputação social, ou seja, pertence ao grupo daqueles que, de alguma forma, se 'iniciaram' na criminalidade. E por isso, "*são reconhecidos, acompanhados e suas características momentâneas são memorizadas" pelos* policiais. (SILVA, 2009, pp. 86-90). C) O indivíduo suspeito: Essa noção passa pelo controle dos corpos dos indivíduos, ou seja, o policial procura identificar a desordem ou ordem nos corpos daqueles observados, tentando controlar as culturas discrepantes da cultura dominante. Haveria sinais corporais, sinais de disciplina, que identificam o indivíduo (suspeito/vulnerável). (SILVA, 2009, pp. 97-100). C) A ação suspeita: Certas ações, movimentos, comportamentos são categorizados como suspeitos. Exemplo é o ato de 'circuitar', o que na linguagem policial significa *revelar, por meio de gestos, de olhares ou de quaisquer outras ações o que não poderia mostrar*, ou seja, algo que o sujeito esta a esconder. Diante dos papéis sociais, a suspeita surge quando as expectativas são rompidas. (SILVA, 2009, pp. 102-105). D) A situação suspeita: Ela engloba o controle do local ou situação na qual os atores sociais estão inseridos. Trata-se principalmente da imagem que o policial possui de determinado local e além, da adequação entre indivíduo e local, assim, os atores precisam estar com seus corpos em sintonia com o local onde estão. Se determinando indivíduo, trajando roupas denominadas do 'kit peba', se encontra caminhando nas ruas de um bairro nobre, ele se encontrará em uma situação de inadequação, portanto, se tornará um suspeito; ou quando um indivíduo com "aparência de pobre" dirige um carro de valor elevado (SILVA, 2009, pp. 107-110).

9 Segundo demonstrou SILVA, a propósito da PMDF, apesar da Polícia Militar apresentar características de "instituição total", "há espaços para formação de singularidades devido à regionalidade (cidade que o policial militar trabalha), às características do policiamento e a o grau de "proximidade" que são permitidas nas interações cidadão-indivíduo" (SILVA, 2009, p. 46).

Há, porém, pontos em comum, destacando-se especialmente a distribuição espacial das desigualdades social e racial:

> A tipologia do indivíduo suspeito descrita pelos policiais militares é constituída por percepções de gênero, étnicas/raciais, geracionais e socioculturais. Descrever a lógica que orienta tal construção necessita de uma reflexão histórica, econômica, política e cultural. (SILVA, 2009, pp. 97-98).

A propósito, SILVA (2009) salienta que, de modo geral, as ações policiais estão direcionadas para os suspeitos de um determinado tipo de crime, para os suspeitos de ações delituosas que são realizadas no espaço das ruas, dos conflitos visíveis, para os crimes que teoricamente poderiam ser "evitados" pela ação ostensiva. Enquanto os crimes cometidos nos espaços "invisíveis" para os policiais militares, como a corrupção, as violências domésticas etc., não contribuem para a construção do suspeito policial e, portanto, para a suspeição social.

No mesmo sentido, a divisão geográfica, a demarcação social do espaço urbano, contribui para a construção do suspeito e para o direcionamento das ações policiais. Desse modo, ações de controle social e de "higienização" são realizadas racionalmente em diferentes lugares com diferentes indivíduos. Por sua vez, existe um intercâmbio entre a construção do "suspeito social", feita no cotidiano, na mídia, nas interações sociais marcadas pela exclusão física e simbólica de determinados grupos e o "suspeito policial". De modo direto, como se verá adiante, a "filtragem racial" pode ocorrer tanto no âmbito interno da polícia quanto no âmbito externo da "sociedade", especialmente daqueles que são os usuários dos serviços de segurança (como, por exemplo, aqueles que acionam as centrais de atendimento) ou daqueles que possuem capital político para influenciar as ações policiais, quer mediante mecanismos oficiais, como os "representantes da comunidade" quer mediante mecanismos informais, construindo demandas de tutela ou proteção específica. E ainda, parece decorrer de um modo institucional de pensar o espaço urbano como composto de várias "cidades", algumas delas demarcadas do ponto de vista social e racial, áreas "brancas" e áreas majoritariamente "negras" (WACQUANT, 2008; AUGUSTO, 2010, 178-179). O policiamento é plural, articulando noções de espacialidade e noções referentes ao destinatário da abordagem.

De igual modo, parece inadequado pressupor que os padrões de ação policial decorram de apenas um fator principal, a militarização. Não desconsiderando o peso que esse aspecto tem, sobretudo quando se constata a presença de um vocabulário próximo da guerra, a análise empreendida por SILVA (2009) demonstra o caráter contraditório da ação policial: "Em alguns momentos, as ações dirigidas aos indivíduos não suspeitos aproximam-se das ações dirigidas às vítimas, de potenciais vítimas ou pessoas vulneráveis às ações de criminosos. O policial militar torna-se um ser solícito, um prestador de serviço público." (SILVA, 2009, pp. 97-98). Logo, assim como o policiamento encontra noções de suspeição em cada espaço, também encontra noções de vítima.

As diversas atividades desenvolvidas na pesquisa, inclusive as falas informais presentes no campo, reforçaram um argumento que guia a apresentação subsequente:

A noção de suspeito é uma chave interpretativa dos diferentes padrões de acesso à Justiça Criminal, sobretudo, quando se retoma alguns caminhos para compreender a permanência e a transformação histórica desse conceito e as tradições científicas e legislativas relacionadas ao sistema penal. O suspeito surge da descrição do cotidiano das instituições e se articula com as noções de Cidadania e Justiça. No presente, a noção de suspeito está articulada à bifurcação na operacionalidade no Sistema da Justiça Criminal que permite a convivência contraditória de padrões liberais e autoritários nas práticas cotidianas. Ao que parece, é a noção de suspeito que permite estabelecer a transposição de decisões tomadas no âmbito do aparato policial para dentro do aparato judicial, ou seja, permite a convivência, no mesmo espaço institucional, de um Estado Policial e de um Estado de Direito[10].

A propósito, como sugeriu SILVA (2009):

> Apesar de demonstrarmos o discurso jurídico que traz, em suas entrelinhas, o que categorizamos como suspeito judicial (o indivíduo que apresenta algum indício ou vínculo com algum delito cometido em alguns momentos) e demonstrarmos que as ações do Poder Judiciário, juntamente com a Secretaria de Estado de Segurança Pública, conduzem para a classificação dos indivíduos como suspeitos criminais (indivíduos que têm ou tiveram algum vínculo com o crime comprovadamente e são vigiados de forma oficial pelo Estado durante o processo de ressocialização sem, contudo, que tenham cometido algum delito após sua condenação), percebemos que o Poder Judiciário absorve, de certa forma, o discurso policial (SILVA, 2009, p.168).

Os estudos sobre a construção do suspeito, porém, têm se voltado mais para a dinâmica entre as noções de suspeição presentes na formação profissional das academias de polícia e o aprendizado nas ruas. Neste contexto, PINC (2011) enfatiza a importância do desenvolvimento de uma nova metodologia de treinamento que reconheça o policial de rua como um agente de conhecimento e destaca a tensão entre este e o papel dos gestores do treinamento dos policiais. Enquanto a "preferência dos gerentes tem relação com o cumprimento das metas da organização", como "evitar a ocorrência de resultados indesejados, como morte e lesão", os policiais de rua "desenvolvem um trabalho consistente com suas próprias preferências", sendo que "uma das principais preferências dos policiais da ponta da linha é a própria segurança". Apesar de essa preocupação ser comum aos gestores, a estratégia destes é regulamentar e restringir a ação daqueles. Isso é considerado ilegítimo pelos policiais de rua, pois, em sua visão, os gestores "não têm condições de conhecer a variedade de situações com que se deparam no cotidiano" (PINC, 2011, pp. 203-6).

Como ressalta PINC (2011):

> O estoque de conhecimento acumulado ao longo da carreira vai formando o que podemos chamar de 'código das ruas'. Os policiais de rua constroem habilidades que os ajudam a interpretar determinadas situações e tomar decisões. Isso não tem a ver com estereótipos. Aqueles que pautam suas condutas em estereótipos agem em desacordo com o código das ruas. O trabalho nas ruas vai treinando o olhar do policial para reconhecer situações de perigo. Embora cada ocorrência se desenrole de forma diferente, sempre

10 ZAFFARONI & SLOKAR (2002, p. 41) contextualizam o conflito entre o Estado de Direito e o Estado de Polícia, demonstrando como ambos coexistem e dependem da ação política dos órgãos estatais para se posicionar para um ou outro lado.

> existirão pontos comuns, que estão relacionados ao comportamento das pessoas em um determinado contexto urbano. A capacidade de 'ligar os pontos' é construída pela experiência das ruas. Policiais experientes são mais capazes de identificar situações em que pessoas possam estar portando armas; vendendo drogas; portando objetos furtados ou roubados, entre outras condutas relacionadas ao crime. Em outras palavras, esses policiais fazem a leitura do perigo. Depois de codificar a percepção dos fatos, decidem o que fazer e como fazer. Aqueles que defendem que a prática policial está dissociada da teoria tenderão a assumir que o código das ruas é um pacto contra as regras legais. No entanto, ao contrário disso, o código das ruas é a transposição das regras legais para o ambiente em que se processa a sua aplicação. Caso os procedimentos apresentados pelos gerentes não estejam coerentes com o código das ruas, os policiais da ponta da linha podem apresentar algum grau de resistência (PINC, 2011, pp. 203-6).

O estudo de PINC (2011) revela que demandas por novos padrões de trabalho, quase sempre advindas da sociedade civil, são convertidas em normas internas propostas por uma parte das instituições, mas encontrariam um limite de incompatibilidade com esse "fazer das ruas", do cotidiano e dinâmico. Não obstante, é preciso refletir que, para além das situações de confronto, os dados sobre a maioria dos casos que são levados ao Poder Judiciário fogem do padrão em que a segurança foi o elemento diretamente acionado pelo policial. De fato, a própria descrição da autora sugere que as "tarefas cotidianas" estão centradas numa performance de resultados. Ideias como "combate ao crime" ou "manutenção da ordem" sugerem, neste contexto, ações eficazes de encarceramento. De outra parte é de se considerar que, em grandes centros, há uma enorme clientela "para o encarceramento." O cumprimento das metas do "saber das ruas" volta-se, por exemplo, como se assinalou, para determinados crimes e para determinadas ações que ocorrem em determinados espaços.

Por sua vez, o que se chama de "estereótipos" pode ser compreendido em outro sentido, pois, como adverte BROOKSHAW (1983): "Uma vez que os estereótipos estão mais enraizados no preconceito do que no fato, eles são tão flexíveis na prática quanto inflexíveis na teoria" (BROOKSHAW, 1983, p. 11). Como destaca ALLPORT, a flexibilidade dos estereótipos é operacionalizada por um "instrumento de re-cercar": "Quando um fato não pode se adaptar a um campo mental, a exceção é reconhecida, mas o campo é novamente cercado com rapidez e impedido de permanecer aberto" (ALLPORT in BROOKSHAW, 1983, p. 12). Portanto, estereótipos não se opõem necessariamente a conhecimentos dinâmicos e práticos, ao invés disso, numa cultura autoritária, por exemplo, podem justamente ser o cerne de "saberes práticos, situacionais, dinâmicos" etc.

O "código das ruas" não pode ser descrito nem como um pacto "contra ou a favor" das "regras legais". Ao invés disso, propõe-se que um dos aspectos da valoração positiva do "código das ruas" quanto a sua eficácia decorre do modo como o resultado obtido pelos policiais é absorvido e valorado nas etapas seguintes de criminalização, em especial, pelo Poder Judiciário e, particularmente, pela grande Mídia[11]. O "código das ruas" é, paradoxalmente, neste contexto, uma parte de um "código legal" que tolera (e, às vezes, incentiva) diferentes padrões de Justiça para diferentes destinatários. Logo, a oposição que é feita entre a sala de aula e a rua, ou entre a lei e a rua, deveria dar lugar a busca de sentido da aparente inadequação.

11 A mídia é um dos mecanismos de construção do "inimigo" (ZAFFARONI, 2007. p. 72).

Na prática, essa complementação se faz a partir da garantia do espaço de "discricionariedade policial" que é construído não tão somente pelas atividades das policiais militares, mas, sobretudo pela lei e pela cultura jurídica que faz prevalecer determinada interpretação. Sobre esse espaço, RAMOS e MUSUMECI (2005) argumentam que:

> Mais do que uma *orientação* deliberadamente discriminatória, o que se percebe, assim, é a delegação dessas decisões [a respeito de abordar e revistar alguém num ônibus ou na rua] à cultura informal dos agentes, a renúncia a impor-lhes balizas institucionais e, em consequência, um bloqueio de qualquer discussão interna ou externa sobre estereótipos raciais e sociais intervenientes no exercício cotidiano da suspeição (RAMOS e MUSUMECI, 2005).

Logo, a prevalência dos estereótipos de criminoso, preconceitos raciais e sociais, depende da combinação desse espaço de "discricionariedade", construído por diversos padrões institucionais, e um "fechamento à temática da raça e do racismo" (RAMOS e MUSUMECI, 2005, p. 11). Tal "fechamento", segundo RAMOS e MUSUMECI (2005), aparentemente, é mais importante para a polícia do que para outras instituições em razão de diversos fatores:

> Primeiro, porque, trabalhando na prática com estereótipos, ela aceita ser um operador explícito de preconceitos que a sociedade prefere disfarçar e, não questionando a validade de tal "missão", carrega solitariamente todo o seu ônus. Segundo, porque ela se condena ao que os próprios PMs definem como "enxugamento de gelo": repetição infindável de procedimentos automáticos, naturalizados, desprovidos de qualquer inteligência (na acepção policial do termo), sabidamente inócuos e ineficazes para o controle do crime. Procedimentos que apenas facultam exercícios gratuitos de subjugação, corrompendo o conceito de autoridade, gerando violência de retorno, degradando a imagem da instituição e lesando a auto-estima dos verdadeiros profissionais de polícia (RAMOS e MUSUMECI, 2005, p. 11).

A ambígua definição dada às "práticas policiais", consideradas ora adequadas ora inadequadas, parece estar marcada por elementos que estruturam, do ponto de vista social e econômico, a profissão, e que provocam efeitos importantes no modo como as abordagens serão realizadas. Como sugere MATTOS (2012), ao investigar a construção da identidade policial frente à estigmatização da sua atividade como "trabalho sujo", a valoração negativa atribuída socialmente ao trabalho policial, resultaria de uma combinação de fatores, dentre eles: "a centralidade do uso da força, as medidas de exceção, censuráveis ou ilegais, [...] a diversidade de funções desempenhadas, a corrupção, o mau entendimento, a truculência e a mitigação dos critérios de eficiência". Por sua vez, tendo sua função vinculada à existência do desvio, mesmo quando o trabalho consiste em evitá-lo, as atividades policiais estão sempre pautadas em tensões e dilemas morais (MATTOS, 2012, p. 38).

Se a identidade é construída de maneira relacional, o mecanismo de reconhecimento e autoreconhecimento das suas capacidades é central para compreender o cotidiano dos integrantes dessa profissão. (MATTOS, 2012, p. 26). Há um impacto da falta de reconhecimento social – até certa repugnância social - entre os milicianos analisados. Especificamente sobre ações consideradas truculentas pela sociedade, os policiais relatam o emprego dos recursos de poder à sua disposição como uma forma de expressão, de se fazerem ouvir. Ao mesmo tempo em que os policiais se incomodam e se sentem

atingidos por serem considerados violentos, é justamente por meio de abusos que encontrariam a válvula de escape diante do déficit de reconhecimento social. (MATTOS, 2012)[12].

Neste contexto, a noção de utilidade do serviço policial vincula-se ao encarceramento, isto é, o serviço policial é entendido útil e eficiente quando resulta em prisão do suspeito, bem como a Justiça Penal é entendida como útil e eficiente quando condena suspeito e, em última instância, o Sistema Penal é entendido como útil e eficiente quando promove o encarceramento do condenado. Segundo MATTOS:

> a imagem de controle da criminalidade é fortemente associada às polícias, e em parte pelos próprios policiais, de forma que o julgamento social diante da incidência criminal recai sobre tais agências. Além disso, os problemas sociais de que os policiais tratam são complexos, a exigência de resposta é iminente, tornando suas respostas imediatistas e praticadas com recursos escassos (2012, 35-6).

Nesse sentido, as atividades de suspeição, abordagem e flagrante se tornam cruciais para que os policiais correspondam às expectativas de utilidade do seu serviço, obtendo reconhecimento quando as concretizam (MATTOS, 2012).

Assim como Mattos, MACHADO e NORONHA (2002) apontam para a necessidade de pensar a polícia de modo relacional. Argumentam que, se o aparelho policial participa ativamente da manutenção e reprodução da ordem social, a forma como este aparelho trata populações pobres e não brancas depende de controles institucionais externos e internos. Nesse caso, a falta desses controles contribui para que a violência estrutural se transforme em agressão direta e a intolerância serve de álibi para abusos policiais (MACHADO e NORONHA, 2002).[13]

Como se verá nas páginas seguintes, o curso da pesquisa sugeriu algumas questões: A primeira delas foi a necessidade de questionar a oposição entre "código das ruas" e "código legal" nas abordagens policiais, demonstrando seus pontos de contato e validação recíproca. A segunda questão, de modo complementar, foi questionar o conceito de "tirocínio policial" e sua transposição para a análise brasileira, demonstrando como o espaço de discricionariedade e as estratégias de policiamento articulam o uso generalizado da abordagem, ao invés de um uso seletivo, pontual e filtrado dessa técnica excepcional de invasão do corpo dos cidadãos sem autorização judicial. Logo, a articulação entre dinâmicas institucionais de investigação/abordagem, demandas sociais e a construção institucional do espaço urbano, sobretudo pelo modo como as informações são gerenciadas e como o racismo social não é filtrado, condicionam a reprodução dos padrões de preconceito. A terceira questão é que o silencio do Poder Legislativo e do Poder Judiciário surge como decisivo para a manutenção desse cenário.

12 Como descreve MATTOS em sua amostra: "os demissionários salientaram possibilidades de relações entre o sentimento de baixa autoestima, alimentado na instituição e fora dela, com situações de violência policial. Nesses casos, por exemplo, o sentimento de baixa autoestima, instigado por relações de tensionamento entre os diferentes níveis hierárquicos, contribui para deteriorar a qualidade dos serviços prestados. Mais do que isso, trata-se da violência de natureza expressiva, com o objetivo de conferir voz para aqueles cujas identidades estão sendo negadas, ameaçadas. Em busca de legitimidade, os policiais se valem do recurso à força conferido pelo poder de polícia para se fazerem perceber, se reconhecerem sujeitos nas interações sociais. (MATOS, 2012, p. 155-156).

13 MACHADO e NORONHA (2002) salientam que os abusos cometidos pela polícia na região recaem principalmente sobre a juventude negro-mestiça do bairro periférico que, vista como mais perigosa, é frequentemente abordada, revistada e espancada. A impossibilidade de reação dos abordados facilitaria o nefasto mecanismo de "punição antecipada" que inclui "o bater antes de indagar e o traumatizar os corpos para neles inscrever o medo".

3. DIALOGANDO SOBRE RACISMO: O PAPEL DA GUERRA CONTRA AS DROGAS NAS ABORDAGENS E O TIROCÍNIO POLICIAL.

A seguir apresentam-se alguns registros dos grupos focais compostos exclusivamente por policiais militares (GPM) e dos grupos compostos exclusivamente por jovens autodeclarados negros (pretos e pardos) (GJN) realizados em cada uma das três cidades (Brasília, Salvador e Curitiba)[14]. No caso dos GPMs, o objetivo era descrever a atividade de policiamento e abordagem no caso da politica de repressão às drogas, as percepções dos envolvidos quanto à hipótese de fundada suspeita e das assertivas de que as práticas policiais reproduziriam padrões discriminatórios. Por sua vez, no caso dos GJNs, interessava descrever práticas de abordagem e seus efeitos a partir do ponto de vista dos cidadãos que são submetidos a revistas pessoais, sobretudo, nos casos em que os padrões de sujeição são percebidos como associados à identificação racial (ser pertencente ao grupo negro).

No conjunto dos relatos do GPMs, dois argumentos chamam a atenção. De um lado, a crença no "tirocínio" policial, ou seja, na capacidade de análise intuitiva e eficaz de identificação de um suspeito, proporcionada ou desenvolvida em razão da experiência. De outro, a resposta defensiva, diante de assertivas quanto à presença de preconceitos na abordagem, de que o policial apenas cumpre ordens ou o seu dever. Dois elementos contraditórios parecem conviver nessas falas: discricionariedade (escolha, com análise refinada) versus obediência (cumprimento de um comando).

A descrição das atividades de policiamento demonstra a complexidade do conjunto de decisões que podem desencadear uma abordagem policial. Nas três cidades, constatou-se que ela, em muitos casos, não depende de uma única decisão tomada pelo policial individualmente. Há decisões que são construídas no fluxo interno de informações das polícias militares, seguem padrões hierarquizados das instituições militares, mas há outras que são marcadas por fluxos transversais de informação entre policiais e entre policiais e sociedade, e, por fim, outras que decorrem da inciativa direta do policial que pode, também, interagir com os demais executores da ação de policiamento.

> "A identificação pode ser feita por meio de denúncia anônima, onde são passadas as características do elemento suspeito, como a roupa que está vestindo, boné que está usando, tatuagem, ou através de investigação ou até mesmo reconhecimento pelos policiais, por se tratar de um elemento conhecido pela polícia pela prática de tráfico de drogas" (PMBA).

14 Houve algumas variações na composição dos grupos, quanto ao número de integrantes: Em Brasília, GPM (07) e GJN (08), em Curitiba, GPM (15) e GJN (08), em Salvador, GPM (09) e GJN (09). Os GPM foram formados com a colaboração dos respectivos Comandos das Policiais Militares. O critério decisivo para a composição do GPM era o de ter participado de abordagens no período posterior à edição da Lei de Drogas, com atuação, especialmente, no radio patrulhamento, unidade especializada e serviço de inteligência. Por sua vez, para a composição do GJN era, além de se autodeclarar negro (preto ou pardo) ter participação em programas de inclusão para negros ou grupos de discussão sobre relações raciais. Os integrantes deveriam ser, predominantemente, do sexo masculino, com idade entre 18 e 30 anos. Isso porque essa faixa etária e tais características têm sido apontadas como o padrão atual da seletividade do sistema penal quanto ao quesito raça/cor. Não obstante, em Brasília houve uma participação maior de mulheres, em Curitiba a participação foi equivalente e, em Salvador, a maioria dos integrantes era composta pelo sexo masculino. Utilizou-se como metodologia, a apresentação de slides sobre os conceitos legais de fundada suspeita, discussão a partir de vídeo e aplicação de um questionário com dados sobre a amostra e com perguntas temáticas, abertas e fechadas.Apesar da discordância em relação a muitas das opiniões e da concordância com outras tantas, a equipe agradece a gentileza e a disponibilidade de todos (as) os (as) envolvidos (as).

Neste contexto, os depoimentos revelam parte da "Fase Policial" do processo penal no Brasil, sobretudo com a presença de uma gestão de informações e decisões que não são registradas, posteriormente, nos Inquéritos Policiais. Um exemplo dessa extensa atividade foi coletada do seguinte modo:

> "Geralmente acontece assim: é colocado dentro da escola um suposto aluno para fazer tráfico de drogas ou fazer clientes. Numa sala de 30, um ou duas pela formação que tem não concorda com aquilo e repassa para o pai. Esse pai repassa para a direção. Primeiramente, a gente já faz o monitoramento: vê a ficha disciplinar desse aluno em outros colégios que ele estudou, se tinha alguma convivência ou ocorrência relacionada à droga, a gente vai ver como é a participação da família no dia a dia da educação, se são prestativos a vir a escola ou não, se tem uma família constituída ou não. Com todas essas informações a gente começa a formar uma característica daquele aluno. E, por último, se houver uma possibilidade de ele ser um simples distribuidor e há um peixe maior, um traficante, a gente já não atua e repassa essas informações para o serviço reservado. Daí eles vão trabalhar com maiores detalhes. Se a situação for isolada daquele aluno, se faz a abordagem, a revista. Se tiver a droga, é encaminhado à delegacia. Se não tiver com droga no momento, é encaminhado para o serviço tutelar para que se veja a formação daquela família" (PMPR).

A existência desse fluxo de informações e as atividades desenvolvidas são indícios de que a seletividade é construída mediante um conjunto de tensões que legitima, ao mesmo tempo, a ideia de que a seleção é o cumprimento de uma ordem e de que o cumprimento da ordem autoriza práticas seletivas.

De fato, o "tirocínio policial" para se constituir nas falas coletadas numa característica da identidade do "bom policial", mais "velho e experiente". Ele é um argumento limite, retomado, sobretudo, quando a descrição detalhada da atividade de abordagem é solicitada.

> "Poucas vezes é essa coisa planejada. É a iniciativa do policial de estar sempre buscando" (PMBA);

> "E através da experiência, tempo de serviço, estudos, o policial passa a identificar os elementos com mais facilidade, inclusive conhecendo muitos" (PMDF);

> "Quando o policial sai da academia, a grande maioria é um leão. Todo mundo é suspeito. Sai babando. Quer abordar todo mundo. A chance dele pegar alguma coisa é pequena. Ele aborda um do lado e talvez espantou outro do outro lado da rua, que era um suspeito. Por isso que colocam com alguém que tem mais experiência, porque o cara vai chegar e dizer assim: calma, esse aqui não. Vai mostrando pra ele e aí que ele vai assimilando o serviço e vai vendo como é o serviço na prática" (PMPR).

O desempenho das atividades cotidianas decorre de tensões, demandas, acionamentos, percepções passadas pela central, pelos colegas, pelos serviços de informação velada etc. Logo, a crença no tirocínio policial, ou seja, a crença de que um indivíduo toma uma decisão de abordar este ou aquele individuo e "acerta" o criminoso, parece ocultar uma rede de relações institucionais formais e informais que compõem padrões de suspeição.

> "Na carreira usamos as três identificações, tanto por parte tomada pelo agente, por informações dada na central, e por investigações. Porém o de maior ocorrência é o "faro" policial" (PMBA);

> "Depende da iniciativa do policial, que vem por informações de vizinhos ou conhecidos do suspeito, junto com a confirmação dos serviços de investigação" (PMPR);

> "Frequentemente a identificação depende da iniciativa do policial militar, pelo fato de estar desenvolvendo o policiamento ostensivo preventivo. Mas também precisamos contar com o apoio de investigações e também denúncias da comunidade cidadã a central, pois na maioria das vezes quando a pessoa nota a presença da polícia já disfarça, dificultando o nosso trabalho e fica mais fácil para a população no geral saber onde e quando acontece o uso e porte de drogas dependendo assim do apoio da comunidade para podermos atuar." (PMPR).

Neste contexto, padrões de seletividade racial poderiam resultar da conjunção de fatores, aparentemente externos ao policial, como, por exemplo, a denúncia anônima, o que pode servir para excluir a assunção, por parte do policial, de que estaria efetuando uma atividade discriminatória. Não obstante, a decisão de abordar reflete os conhecimentos transmitidos institucionalmente sobre quem são os suspeitos "adequados". Esse padrão que, aparentemente, resulta do modo como se estabelece o fluxo de informações, sem possibilidade de um debate sobre a sua validade, serve a um só tempo para garantir a permanência de resultados seletivos e isentar os agentes pelas seleções efetuadas.

De outra parte, a existência de um padrão de animosidade entre policiais militares e policiais civis demonstra a existência de um objetivo importante neste contexto: a "validação" do trabalho pelas instâncias posteriores, especialmente pelos Delegados.

> "Para você caracterizar tráfico, você precisa de quem está comprando, quem está vendendo, dinheiro, material, tudo. Precisa materializar tudo. E os delegados hoje em dia têm, eu não sei se é medo ou receio, mas eles costumam andar bem na linha e quando você anda na linha o direito é bem complexo porque acaba beneficiando o cara" (PMDF).

Assim, a restrição às atividades dos policiais militares, aparentemente estabelecida na divisão entre atividades de prevenção (militar) e de investigação (civil), é retratada como desprestígio da importância da Policia Militar na Guerra contra as Drogas.

Em alguns casos, sugere-se que uma politica de não encarceramento dos usuários seria uma política inadequada de prevenção ao tráfico de drogas, o que pode demonstrar como, do ponto de uma desvaloração moral, não haveria distinção entre traficantes e usuários. Logo, o objetivo da atividade de policiamento deveria ser produzir o mesmo resultado para ambos. A produção desse resultado é o motivo da disputa com policiais civis e Delegados de Polícia, uma vez que a guerra às drogas tem sido "o fator central da expansão do poder punitivo" (KARAM, 2012, p. 679).

> "Acho que a gente tá adquirindo uma nova cultura na polícia. Hoje eu não fico com raiva porque eu levo um cidadão para a delegacia e ele não vai preso, porque meu serviço, eu acredito, não sei se eles veem dessa forma, é como se fosse um serviço de dona de casa. Todo dia dona de casa faz a mesma coisa, não é? Ele colocou aí dez vezes leva pra cadeia, dez vezes eles são soltos. Mas a nossa atividade, nossa função é essa, é tirar aquele cara e levar. A outra parte, a justiça que tem que manter ele lá dentro. Normalmente a gente fica com raiva. É como se a sua mulher tivesse limpando a casa, e seu filho jogando sujeira o tempo todo. Uma hora ela vai se aborrecer". (PMDF)

De outra parte, o fato de que as atividades não sejam precedidas de "investigação" podem ser surpreendentemente percebidas como determinantes da escolha de quem será objeto da investigação policial.

> "Na maioria das vezes a identificação e abordagem de suspeitos pela prática de tráfico de drogas e através da iniciativa do policial militar, mas acredito que o correto seria através de investigação prévia, pois iria identificar a maior parte, na verdade, quem de fato manipula o tráfico de droga" (PMBA).

Parte da atividade policial se desenvolve a partir de "demandas sociais. A "comunidade" no discurso dos policiais não se apresenta, porém, como um conceito monolítico: ela pode ser a "vítima do tráfico de drogas" como as crianças; os que devem ser defendidos do tráfico de drogas; os que são "reféns do tráfico"[15]; e aqueles que colaboram com a ação da polícia, constituindo "redes de informação" (PMDF). Assim, a quantidade de denúncias sobre determinado local ou pessoa desponta como relevante para definir o nível de suspeição e atenção dado à questão.

A definição da "rede de informações" desempenha a função de valorização do trabalho policial, pois são pessoas ou grupos que acreditam no "policial" e, ao mesmo tempo apresenta-se como decisiva na definição dos casos que serão abordados:

> "Tem vários comerciantes, a população também, então sempre tem algum tipo de contato. Vai passando algum tipo de informação para a gente. Contato é fundamental. 190 ajuda bastante no levantamento. Só que a comunidade não é toda ela que vai ligar" (PMDF);

> "Esses bloqueios que a gente faz na nossa companhia vem especificamente por comando da companhia. O capitão recebe determinado número de reclamações lá nas reuniões dos CONSEGs, que são os Conselhos de Seguranças dos bairros. Lá a população reclama que em determinado local ou nas proximidades tem excesso de roubos a transeuntes ou a veículos (...)" (PMPR).

O contato com os comerciantes, frequentemente mencionado nos relatos, e sua destacada presença na composição de conselhos comunitários parece indicar um fluxo de informações que naturaliza o uso do aparato policial na defesa de determinados bens privados e, ao mesmo tempo, dá indícios de como, no cotidiano, os serviços de segurança pública são utilizados para a defesa de determinados bens jurídicos.

O debate quanto à identificação de suspeitos traz elementos que negam não apenas o caráter "vazio" e "intuitivo" do "tirocínio" policial e demonstram a sua dinâmica acumulativa de sobreposição de preconceitos.

Todavia, nas falas dos Policiais Militares, a negativa do preconceito na abordagem é uma unanimidade:

> "No curso de formação de soldado, eles tentam traçar um perfil e pelo o que eles falam quem traçou um perfil foi justamente Lombroso. E não tem perfil. Tanto é que não é o elemento suspeito, é a atitude suspeita" (PMDF);

15 "A população se torna refém deles. A população fica a favor deles pelo ato de força ou pelo ato de vontade. Cesta básica, ninguém rouba naquele local" (PMBA).

Porém, isso não significa que não haja a crença de que possa ser construído um perfil global e físico do criminoso:

> "Na maioria das vezes pelas características físicas e psíquicas, locais, onde andam ou estão, frequentam. Pelas demais pessoas demais pessoas que convivem. Pelos horários e locais que frequentam" (PMPR).

O primeiro dado relevante sugere que escolhas prévias de ação policial criam o ambiente onde o "tirocínio policial" servirá como justificativa. Há uma inversão constante: ao invés da "fundada" suspeita justificar a abordagem, é a necessidade da abordagem que pode ser justificada pela dificuldade de suspeição:

> "A identificação do suspeito pelo tráfico ou porte, atualmente está sendo dificultada, pois todas as classes sociais fazem uso. Somente através da abordagem é que se pode concluir algo."(PMBA).

Muito embora o Policial Militar tenda a reconhecer que o policiamento ostensivo tem maior contato com o usuário (ou, como disse um dos entrevistados, "a situação mais difícil que tem para pegar é tráfico"), essa conclusão leva a duas atitudes. A primeira, muito rara, considera que a ação deveria recair sobre o tráfico:

> "Eu não tenho que tirar o cachimbo de crack da boca do usuário. Eu tenho que prender o traficante. Ele que nos traz problema. Voltando para uma situação mais nostálgica se tu tirar o cachimbo de crack da boca do usuário, ele vai usar outro, tira o cachimbo do coração dele" (PMDF).

A segunda, majoritária, consiste em aproximar o usuário do futuro traficante, bem como em não verificar nenhuma distinção entre "pequenos e grandes" traficantes. Assim, o encaminhamento do usuário à delegacia para registro e incriminação seria indispensável à política de prevenção ao consumo e tráfico de drogas:

> "O usuário eu também levava, porque no mínimo ele ia ficar sujo lá, com uma entrada. E a probabilidade dele virar um traficante, um avião é muito grande" (PMBA);

> "Eu levo mesmo, porque eu sei pode até não ficar, mas tem o registro. Quando ele comete um delito aí a mãe diz: 'meu filho não tem uma entrada'. Porque futuramente ele vai dar trabalho pra gente. Ele tá cometendo um ilícito. Se tivesse trabalhando eu não levava ele preso. Futuramente a gente vai ser vítima, os filhos do senhor (...) Eu acho que se tivesse uma punição maior tinha que ser pra quem compra. Ou então a justiça obrigar a ele ir para um centro de recuperação. Eu li uma matéria que nos Estados Unidos ou ia pro centro ou ia preso" (PMBA).

Inclusive, pode ser retratado até como pior que o traficante:

> "Se for comparar a polícia a traficante, a drogas é comparar o bem contra o mal. Vai ser a vida inteira assim. O que a gente faz, a gente sabe que muitas vezes não é situação que vai mudar o panorama daquela situação. Mas se a gente desanimar disso e não levar aquele cara que tá um cigarro de maconha, aquele cara que tá com duas pedrinhas de crack, enquanto a lei disser que é portador de substância entorpecente, se todos nós começarmos a achar que nosso dia a dia não tá evoluindo a nada, a tendência é sempre piorar. E daí muitas vezes a gente diz assim 'ah, eu tô com meu filho lá em casa, a minha preocupação é meu filho, quero mais que se ferre, eu não abordo, não vou atrás de informação'. Só que ele pode ser vítima amanhã ou depois da droga que chegar lá na casa dele pro filho dele." (PMPR).

A “pressão” sobre usuários como um “método” adequado para prender traficantes é um dos elementos que caracteriza o trabalho nas ruas para diversos policiais entrevistados:

> “Já conseguimos 03 metralhadoras por causa de 01 usuariozinho. Se a gente trabalha o dia a dia e não prende ninguém, a gente fica triste. Agora a gente sabe a diferença entre quem tem que apertar ou não. Não é qualquer um não” (PMBA);

Nesse cenário, a consciência da insuficiência da ação policial é compensada por duas estratégias: a adoção de discursos que valorizam moralmente a função da Polícia Militar numa luta do bem contra o mal nas ruas que não precisaria de justificativas avaliadas em termos da relação meio e fim; e a adoção de uma versão “popular” dos argumentos da teoria das “janelas quebradas”[16], ou seja, a adoção, sem preocupação com a comprovação empírica da tese, de que a não repressão de pequenos delitos conduziria à pratica dos delitos de maior gravidade, o que leva à defesa de que o maior número de abordagens leva a maior resultado. Em suma, a abordagem seria o cerne da atividade de prevenção ao tráfico de drogas.

De modo direto: quando a atividade de revista se transforma numa regra, o refinamento existente na “percepção do policial experiente” torna-se, de fato, um mito, pois não é necessário haver precisão nas abordagens de todos os passageiros do sexo masculino de um ônibus público.

De outra parte, as percepções das hipóteses de suspeição podem oferecer indícios de como os preconceitos, inclusive raciais, passam para as abordagens policiais. Para os Policiais Militares há um conjunto de elementos variados que são determinantes da suspeição (local, vestimentas, linguagem, horário e principalmente, a atitude ao avistar a polícia), como citado anteriormente. Não obstante, desse conjunto, invariavelmente se destacam, no debate público, a negativa da variável cor/raça, a importância da atitude, do local da ocorrência e da inadequação quanto aos sinais exteriores de status econômico:

> “É possível identificar pelo comportamento físico (inquieto e linguajar); também é possível pelo local onde está frequentando e até mesmo pela diversidade de pessoa bem vestida em uma favela ou vice-versa, mesmo essa não sendo uma regra geral” (PMPR).

> “É mais por local. A gente chega de viatura e a pessoa se assusta. Muitas vezes a abordagem é feita assim. Não é por cor, é mais pela localidade mesmo” (PMBA);

> “A abordagem do elemento depende muitas vezes do comportamento dele. Passa a viatura e já se vira e sai andando mais depressa os passos; ou disfarça; ou joga alguma coisa e fica parado ali olhando pro céu” (PMPR);

16 A política de *tolerância zero*, como parte do pacote *lei e ordem*, começou em Nova Iorque, sob a administração do prefeito Giuliani, e alastrou-se pelo mundo sob o slogan “em Nova York sabemos onde está o inimigo”. Como sugere a frase, lança-se a campanha por identificar o inimigo que seria na expressão da *teoria das janelas quebradas* – teoria resgatada pelo movimento – aquele que produzisse uma lesão ou violasse uma regra, o desordeiro, ainda que incapaz de produzir qualquer dano, como quebrar uma janela. Assim Keeling e Wilson, os principais mentores da *Broken Windows Theory*, acreditavam que a polícia estando nas ruas ajudaria a controlar os desordeiros tais como pichadores, mendigos, viciados, prostitutas, bêbados, e que controlando esses desordeiros, devolveriam a ordem e a tranquilidade para os cidadãos de bem aproveitarem seu bairro e se sentirem seguros. Segundo postulavam, a desordem e a criminalidade são indissociáveis, elas andam juntas, se a janela de um prédio for quebrada e não for logo reparada, as demais janelas em breve serão quebradas, nesse sentido as pequenas desordens se não forem punidas, logo darão ensejo ao aparecimento da criminalidade, especialmente violenta. Por isso a polícia deve ser como um guardião, que deve manter a ordem a salvo de ameaças restringindo a atuação desses indesejáveis (KELLING & WILSON, 1982).

> "Qualquer alteração mínima de qualquer pessoa quando a gente está chegando já é considerado motivo de abordagem. Se ela se assustar, olhar pra um lado, olhar pro outro, correr, andar mais rápido, te dar as costas" (PMBA).

> "Quantidade de elementos. Dois ou três homens e uma mulher de aparência mais jovem. Um vidro muito escuro. Que ostenta muitos acessórios, roda" (PMPR);

Esses elementos, aparentemente, representam uma apreensão do "caso" resultante da aproximação da realidade à hipótese legal. Porém, a particularidade policial é, às vezes percebida: "A atitude suspeita não pode ser discriminatória. Independe da cor, raça, vestimentas. É a atitude para nós policiais" (PMDF). O policial "conhece a área" e revela um conhecimento cotidiano com aquelas pessoas que são abordadas em diversos momentos, a "clientela" que será considera "suspeita". Não foi incomum os policiais entrevistados substituírem a ideia (legal) de atitude suspeita em detrimento de um "ser" suspeito, o "elemento suspeito". De fato, as explicações surgem num contínuo de argumentos que passam das caraterísticas de "pessoas suspeitas" a características de atitudes suspeitas (quase sempre de reação à intervenção policial) e, enfim, a situações suspeitas:

> "Na verdade o policial que conhece bem a área que trabalha, já sabe quem são estes suspeitos" (PMDF);

> "Geralmente as abordagens são feitas em locais onde a prática do tráfico de drogas é conhecida seja por parte de denúncias de moradores, ou por investigação por parte da própria polícia. Sendo assim, pessoas que ficam nos locais conhecidos como boca de fumo são os principais suspeitos" (PMBA).

> "Pra a gente fundada suspeita é a atitude. Atitude do elemento. O policial que trabalha numa área ele conhece, ele sabe onde as pessoas que geralmente cometem esses delitos andam. A gente tem as características dessas pessoas. Geralmente as vestes, o que elas estão usando" (PMDF).

> "A gente sabe o que está fazendo em função de o serviço ser rotineiro. Algumas situações nos passam despercebidas porque a pessoa não tem essas características que a gente espera que ela tenha" (PMDF);

> "Não vou negar que não há um certo determinismo pelo policial. Aquele carro ali tem determinadas características, aquele cidadão tem determinado perfil" (PMDF).

Algumas das características de suspeição representam a quebra de padrões do senso comum sobre situações de normalidade. Neste contexto, pode-se simplesmente inferir desconfiança em relação a membros que não parecem fazer parte daquela localidade, vestimentas que não condizem com o clima e ou determinado estilo, entre outros. Porém, se destaca a preocupação com a discrepância entre pertencimento social e traços sociais que identificariam capacidade econômica ou status social elevado ou adequado, como o uso por pessoas, aparentemente pobres, de vestes caras. Resta a dúvida: Se os traços exteriores são de riqueza, onde estaria a possibilidade de verificar uma inadequação?

> "Por exemplo, ele não vai querer abordar um elemento supostamente usuário de drogas na saída de uma igreja. Lá onde é ermo, numa praça em que a população mesmo diz que ali o consumo de drogas é constante, o policial vai fazer uma intensificação no trabalho dele" (PMPR);

> "Sobre o carro não é preconceito. Às vezes numa região de periferia a pessoa tem um carro melhor. Mas o traficante gosta de ostentar um carrão. Você estranha porque é um carro bom de fuga que para ele, para a comunidade dele, é visto como o patrão por portar aquele tipo de veículo" (PMPR);

Observa-se que nessa percepção dos policiais não há nenhum padrão de comportamento que seja descrito com precisão como se fosse um "método das ruas", ao invés disso, há um conjunto de "circunstâncias" que pode estar marcado por preconceitos de classe e raça.

Por sua vez, é especialmente preocupante a prática da leitura pela reação à abordagem, pois parece ser razoável supor que integrantes de grupos vulneráveis tenham maior reação de nervosismo, insegurança e prevenção diante da autoridade policial, ainda que não estejam praticando crimes. Ou seja, por serem vistos como "criminosos" por sua própria identidade, mesmo que imotivadamente, terminariam agindo enquanto tais, o que gera um círculo vicioso de abordagens e incriminações.

Um ponto importante na identificação de preconceitos é o modo como os policiais militares explicam a pergunta sobre existência de preconceitos raciais nas abordagens.

Em geral, a suposta ausência de preconceito na sociedade brasileira é transposta com argumentos semelhantes à negação de preconceito na atuação da Polícia Militar, recorrendo-se implicitamente à tese da "democracia racial":

> "Tem muita gente que ainda insiste em vincular. Isso se vê mais nas reportagens dos EUA em que o policial sempre tem raiva da pessoa de cor negra. No meu caso as pessoas que trabalham comigo, nunca vi por parte de nenhum deles esse tipo de discriminação. Normalmente, a gente faz em função da vestimenta e do local. Aí não é discriminação não" (PMBA).

Não obstante, alguns buscam "explicar" a maior presença de negros nas estatísticas, até mesmo, com o argumento de que eles seriam mais criminosos:

> "Gostaria de contestar pelo simples fato de a polícia agir em fundada suspeita e deter ou prender o indivíduo e as estatísticas de detentos negros não é por vontade da polícia e sim por abordagens realizadas com sucesso com todos os cidadãos" (PMPR);

> "Dependendo do local o número de pessoas negras é bem maior que o número de brancos, então a proporção também na abordagem" (PMPR).

Porém, há argumentos que reconhecem o preconceito na abordagem policial. Sugere-se que o preconceito seria da sociedade, não do Policial Militar que cumpre a chamada ou de que ele reproduziria "apenas" o que a sociedade pensa: "A preferência por abordar o negro é um ponto não da PM, mas da sociedade, cultural" (PMBA). Houve a sugestão de que o preconceito poderia existir se os negros estivessem de passagem em bairros predominantemente brancos: "Atuo em áreas periféricas e humildes. Se fosse em área nobre, acredito que ocorreria distinção no tratamento, o negro seria abordado" (PMBA).

Essa associação entre local/pobreza/criminalidade e diferença na abordagem reaparece em diversos depoimentos: "Se estiver (...) num lugar muito sinistro, não vai dar uma frase de boas vindas. Você vai mostrar energia na sua ação. Se você está aqui

no Plano Piloto, numa situação mais confortável, vai chegar num bar de forma diferente, pelo menos na verbalização, do que na Ceilândia". (PMDF) Tal sugestão é complementar a ideia de que o padrão de abordagem pressupõe a percepção da identificação raça/cor de acordo com a região onde negros e brancos se encontram, sugerindo a hipótese que em áreas de maior presença negra os brancos pobres seriam mais atingidos também:

> "Bahia é uma mistura danada. Acho que não tem muito isso não. Bairros classe A pode existir um pouco. Por parte da PM, aborda todo mundo. Acho que, se tiver 2 negros de um lado e 2 brancos do outro, o policial vai abordar primeiro os negros. Isso é uma tendência já. Pode ser até uma discriminação, mas interiorizada. Para ele não é uma discriminação. É uma coisa enraizada nas nossas mentes" (PMBA).

Os GJN, no mesmo sentido, sugerem que haja uma racialização do espaço urbano em duas situações: a) determinados grupos, ao comporem a maioria em determinado "local", determinam o modo como esse ambiente é descrito; b) que a circulação de determinados indivíduos fora de seu "lugar" deve ser monitorada;

> "Assim como você tem o direito de estar onde você quiser, você tem a liberdade de transitar pela cidade, de existir nesse espaço que também é seu (...) E acima de tudo eu acho que a gente tem direito de andar pela cidade, sabe? Que a cidade tem uma segregação espacial muito forte, onde acaba que lugares e situações são suspeitas pra mim, pro meu irmão, pra pessoas do meu grupo, mas uma pessoa branca tem o privilégio de andar no escuro mesmo. A cidade pra ela é toda aberta. Ela pode andar por vários espaços assim. Ter esse sentimento de eu posso andar sem ter que me preocupar com ah, a polícia se me encontrar agora, ela vai me parar, vai ser truculenta comigo ou sei lá, não posso saber o que vai acontecer se eu entrar dentro de um carro de polícia posso sumir não ver mais minha família. Quando a gente fala de tratamento igual não é de pensar que os brancos devem ser tratados assim, no sentido da polícia ser truculenta com eles. Mas no sentido de desnaturalizar que eu já sou um possível suspeito por eu ser negra ou por meu irmão ser negro. A questão caminha no sentido de sair do campo fenotípico ou até do cultural e passar por questões mais operacionais mesmo, de situação. A situação pede que eu aborde pessoas que estão aqui, independente de sejam brancos ou negros" (JNDF).

Todavia, os Policiais Militares, em geral, como se afirmou, negam as assertivas sobre preconceito e desconsideram, no debate público, a plausibilidade de argumento sobre a vítimas de discriminação por parte de agentes policiais:

> "Eu particularmente vejo dessa forma. Muitas vezes a gente está abordando uma pessoa e ela pensa: está me abordando porque eu sou negra. Mas a minha atividade é essa. Eu tenho que abordar. Existe uma cultura ainda aqui que negro é perseguido. Mas a culpa não é da polícia. Somos ferramenta do Estado" (PMDF);

Houve relatos de que o procedimento legitimador utilizado é passar o abordado para algum policial negro presente no momento, como se, a partir disso, ficasse eliminada qualquer possibilidade de racismo:

> "Uma vez estávamos no posto de gasolina, chegou um carro. Visualizamos a atitude suspeita e fizemos a abordagem. Eu particularmente fui o primeiro a chegar e fazer a revista no cidadão. O cidadão e falou: 'o senhor só está fazendo isso em mim porque eu sou negro'. Eu fiquei com raiva dele ali naquele momento. Peguei nele com certa energia, virei ele pra trás e mostrei meu companheiro de quase 2 metros de altura, negão. Aí eu mostrei pra ele e falei: 'aqui, ó, o camarada está falando que eu só estou abordando ele porque

> ele é negro, então você faça a abordagem'. Aí o negão fez a abordagem. Ele preferia que tivesse sido comigo" (PMDF);
>
> "Geralmente eu tenho sorte nisso, porque o sargento com que eu trabalho é negro. Passa para ele para o cidadão ver como funciona, para ele ver que não é por conta disso. Só que infelizmente isso é cultural. A gente vivencia num país que tem essa cultura" (PMDF).

Logo, há indícios de que existe, no próprio momento da abordagem, um gerenciado dos possíveis conflitos quanto a acusações de discriminação racial. Esse gerenciamento envolve o agenciamento de identidades raciais dos colegas de farda que, aparentemente, tem suas identidades raciais negadas ou desconhecidas no cotidiano das instituições de segurança sob o argumento de que "policial não tem cor, tem farda". Esses indícios apontam para a existência de uma cultura institucional que não desconhece, de fato, as distinções de raça/cor (AMAR, 2005)

Ao mesmo tempo, essa atitude revela como o racismo na sociedade brasileira não somente é negado, como também é revertido contra seu alvo. O que parece haver na verdade, segundo o entendimento apresentado pelos PMs, é uma síndrome de vitimização pelo próprio negro, que se enxerga imotivadamente como perseguido. Por essa razão, quando ele reclama da abordagem recebida, merece ser repreendido mais severamente por um de seus "iguais". O "seu igual" deveria ser o responsável para provar como os negros podem ser violentos contra outros negros e, portanto, como a violência é merecida duplamente (por ser negro e por ter reclamado).

A propósito, quando foi perguntado aos Policiais Militares quais sugestões fariam para evitar e diminuir os incidentes em que os indivíduos abordados em uma barreira ou objeto de revista pessoal se sentissem discriminados por sua cor ou raça, os comentários oscilaram da negativa da pergunta ("não acontecem incidentes em relação à discriminação" (PMDF)); maior colaboração do abordado ("Eles estarem do meu lado quando faço abordagem em outras pessoas que não são de cor" (PMPR)", identificação entre cor e criminalidade ("Às vezes ele também não fala que tá numa boca de fumo, num local de assalto" (PMPR)), chegando até a proposta de melhoria da qualificação e procedimentos policiais ("Desenvolver ações padronizadas de abordagem. Tornar público alguns procedimentos. Qualificar os policiais quanto à legalidade das ações" (PMDF);"Explicação do motivo pelo qual foi feita abordagem tanto preventiva, ou educativa" (PMBA).)

Entretanto, desse conjunto se destaca um aspecto singular das opções politicas do uso da força no Brasil: a defesa da estratégia de generalizar a abordagem, independentemente das fundadas razões. A sugestão mais comum, além de negar a existência, para evitar discriminações foi, paradoxalmente também presente no GJN, alargar os padrões de abordagem, abordando todos, independentemente: "Abordar todo mundo sem diferença" (PMBA); "Abordagem tem que ser feita a todos que estão num ambiente ou ônibus" (PMBA).

Neste contexto, a aplicação do princípio da igualdade significaria que todos deveriam se submeter a ação da polícia sem contestar e que a polícia iria agir sobre

todos indistintamente. Tese que se soma à hipótese absurda de que procedimentos policiais praticados por um negro contra outro negro não poderiam ser discriminatórios, mesmo quando fossem sugeridos por indivíduo branco.

No conjunto, as falas reforçam a tese de que a condição que ocupa um policial militar dentro de um quadro de hierarquia em situações de confronto explica ou justifica suas ações e isentam de responsabilidades individuais. Isso reflete, aparentemente, também um modo de tratar os subordinados em relação ao conjunto das informações repassadas sobre as ações conjuntas. Logo, a ação é retratada como devida ora porque o próprio abordado provocou, ora porque o policial cumpria uma ordem. Porém, isso não decorreria da escolha do próprio policial. Quando observamos os argumentos sobre o racial profile, o ponto central é a possibilidade da escolha, que, nos relatos, já vem preventivamente negada[17].

Impressiona que a negativa do *racial profile* seja, no cenário brasileiro, marcada pela defesa do uso indiscriminado de abordagens policiais. Em outras palavras, não se propõem o aumento e o refinamento das técnicas de abordagem, mas a generalização de seu uso para um maior conjunto de hipóteses e a aceitação de modo passivo e colaborativo desse uso.

Qual seria o papel do "tirocínio policial", neste contexto? Num cenário em que a revista pessoal é tida como regra, uma hipótese viável é a de que a ideia de tirocínio seja um álibi copiado do debate americano. Lá a abordagem deve ser uma exceção (a regra é a necessidade de autorização judicial), logo, o policial busca alargar as hipóteses de abordagens policiais sem mandado judicial criando novas motivações para a abordagem. Aqui, há a prática da abordagem generalizada, independentemente de um debate público sobre o caso e a legitimidade das hipóteses nas quais a abordagem policial pode ser realizada sem autorização judicial.

A abordagem policial está marcada por opções individuais e por uma atitude institucional que pode ser descrita como a defesa da "ausência de filtro". Essa "ausência de filtro" representa a presença de um padrão institucional que nega a possibilidade de debate público sobre as abordagens policiais e parâmetros constitucionais. Essa postura provoca inúmeros efeitos negativos: enfraquece a legitimidade das instituições, pois a submissão dos indivíduos não decorre do reconhecimento do valor atribuído ao serviço que elas prestam, mas ao momentâneo uso da força; produz um silenciamento importante de vítimas do racismo, tanto em relação aos cidadãos quanto em relação ao integrantes das próprias instituições de segurança; por fim, permite a reprodução de padrões sociais de preconceito, tanto daqueles trazidos da vida civil quanto daqueles criados no cotidiano profissional e/ou gerenciados diante das demandas sociais.

De fato, a metodologia proposta nos grupos focais, com a coleta de informações numa fase pública (debate com os colegas) e outra privada (preenchimento de questionário temático anônimo) permitiu considerar esse silenciamento público. Se no debate público, foi decisiva a negativa de preconceitos, o mesmo não ocorreu nos

17 Segundo Zaffaroni, os agentes dos órgãos de controle social são igualmente selecionados entre as camadas mais vitimizadas da sociedade (ZAFFARONI, 2006, p. 56).

questionários. Naqueles aplicados em Salvador destaca-se um maior reconhecimento da existência de preconceito racial no Brasil, o que é parcialmente negado pelas respostas dadas em Brasília e em Curitiba. Talvez, isso se deva a existência de diversas disciplinas específicas na grade curricular do Estado da Bahia como se verá a seguir.

De igual modo, nas cidades de Salvador e Brasília, alguns policiais, menos de 10% afirmaram ter sofrido preconceito, o que era surpreende, pois havia uma maior presença de autodeclarados negros (pretos e pardos). Porém, em Curitiba foi onde se obteve o resultado mais inesperado. Aproximadamente a metade dos policiais negou a existência de preconceito racial no Brasil, sete dos quinze, com falas veementes contra a sua existência e acusações ao grupo negro:

> "Creio que os próprios negros são mais racistas que outras raças. Separam-se em grupos e sempre usam o mesmo termo quando não conseguem o que querem: 'só porque eu sou negro'" (PMPR).

Entretanto, 04 dos 15 policiais do grupo, autodeclarado negro (preto ou pardo), afirmaram ter sido vítimas de discriminação, por raça ou cor, por ser negro (preto ou pardo). Três deles chegaram a apontar que isso aconteceu várias vezes em diversos locais. Todavia, nenhum comentário foi realizado perante o grupo, o que demonstra a delicada questão do debate sobre o racismo na sociedade e dentro da própria Polícia Militar.[18]

Nos GJNs, um elemento decisivo a compreensão do impacto da ação das abordagens policiais sobre o cotidiano de uma parcela importante da sociedade brasileira.

De fato, a associação entre negritude e suspeição não gera tão somente abordagens, ela produz efeitos sociais mais sérios. Um dos entrevistados afirma:

> A questão que está exposta no vídeo (referido anteriormente) é que os brancos quando são culpados merecem até a dúvida pelo simples fato de serem brancos e os negros não são suspeitos, são culpados. Nós já somos condenados pela cor da pele. Não vai adiantar universidade, carro, dinheiro. Isso está posto. O racismo impede que haja um estado de direito para negros. Não tem saída. E algumas coisas relacionadas aos fatos de questões raciais nos inquietam porque fazem com que nós acreditemos que existe um estado de direito, que existe um lugar para essa cultura negra, para essa identidade negra e a verdade é que não há então é revoltante porque pega toda sua esperança, toda sua energia, tudo que você investe, seus sonhos, com o ideal de que você quer se integrar mas a verdade é que o racismo impede que haja isso. Então você vai chegar, vai construir tudo, você vai se esforçar, você vai lutar, você vai fazer, mas você nunca vai ser merecedor de estar no mesmo lugar que alguém de pele clara. Quando as pessoas negras conseguem chegar no status de compreender essa perversidade por parte do racismo, aí você volta, porque você trabalhou tanto para apenas ser respeitado como você é e você só vai descobrir que isso não é possível com o racismo que está lá. Muito mais que responder a gente chega nesse lugar perguntando: 'Por que as pessoas brancas não são pautadas pelo uso de drogas?' Simplesmente porque são brancas (JNBA).

18 Embora carente de um estudo específico, a dinâmica sobre a identidade racial do policial pode ser um elemento a ser considerado quando se avalia o lugar que o policial ocupa. Apesar do bloqueio institucional para o debate sobre relações étnico-raciais, o policial vive um paradoxo, pois, a Policia Militar é "uma instituição com presença maciça de negros nos seus quadros" (RAMOS e MUSUMECI, 2005, p. 11).

Outro jovem, descrevendo um longo histórico de violência policial afirma:

> "Quem já vivenciou isso, sabe muito bem, o sentimento de indignação que toma conta de você. Quando você fala pra outras pessoas, não sabem o que significa. Tenho a experiência de ser um jovem negro da periferia, morador de áreas de risco, morador de favela, que passou por isso na juventude, e continuar vivendo esse tipo de experiência mesmo tendo um tipo de ascensão que é se tornar funcionário público, aluno universitário. Dois momentos que você percebe que não importa seu status social, mas sua cor da pele, seu cabelo, sua fisionomia, sua cara" (JNPR);

Enfim, uma das questões fundamentais para instituições sociais que lidam com conflitos deveria ser desenvolver procedimentos pelos quais elas pudessem superar estereótipos de vítima e de agressor que são responsáveis por reproduzirem preconceitos sociais. Diante das inúmeras formas de coleta da opinião que já foram empregados em diversas pesquisas nas quais os indivíduos negros se dizem mais abordados pela polícia do que os indivíduos brancos, a hipótese de que há uma "mentira coletiva" das vítimas é sociologicamente absurda. Ao mesmo tempo, tal hipótese seria moralmente inadequada numa democracia. Logo, a resposta institucional não deveria ser nem negativa nem evasiva em relação a esse problema social.

Por sua vez, o reconhecimento de uma filtragem interna semelhante à filtragem social não exclui a responsabilidade institucional na reprodução de padrões que violam princípios fundamentais que deveriam guiar o funcionamento dessas instituições sociais, em especial, a igualdade de tratamento. Em termos concretos, do ponto de vista das vítimas de práticas discriminatórias (que é, de fato, o ponto de vista da preservação dos direitos que devem ser conferidos a todos os cidadãos), o simples fato de que uma ação discriminatória seja "aceita socialmente" não tem o condão de exclui o seu caráter discriminatório.

Neste contexto, a inércia institucional ou a aversão ao discurso das vítimas podem ser componentes decisivos para legitimar práticas discriminatórias.[19]

4. A FORMAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES[20] SOBRE RELAÇÕES RACIAIS: IGUALDADE ABSTRATA E DEMANDAS ESPECÍFICAS

Os cursos de formação constituem um objeto de análise importante, uma vez que "é a formação inicial policial a base orientadora da formação policial formal, do ensinamento da doutrina policial e do arcabouço jurídico vigente"(SILVA, 2009). Neste

19 A propósito SILVA (2009) salienta que a mudança deste quadro de discriminações positivas e negativas necessita de ações que estão além dos controles internos das instituições policiais. Mesmo se o poder de polícia fosse totalmente regulamentado, não permitindo lacunas legais ou a discricionariedade, os poderes simbólicos, especificamente o poder de dar nome, propiciariam violências simbólicas. Nesse sentido, o autor afirma que isso decorre da observação de que pertence ao mesmo grupo quem produz as "regras do jogo", as leis e as diretrizes ou doutrinas policiais. Assim, valores morais são parte integrante das leis e das doutrinas policiais que somente são poderiam ser alteradas com a democratização plena, isto é, com a democracia social, jurídica, política, cultural e econômica.

20 O ensino divide-se, basicamente, em duas modalidades: (1) formação para ingresso na carreira (que exige prévia aprovação em concurso público) e (2) reciclagem (obrigatória) e formação de aperfeiçoamento/especialização (optativa) nas mais diversas áreas da PM, para os profissionais que já integram seu quadro. A primeira modalidade, por sua vez, divide-se em curso de formação de oficiais e de formação de praças, já que estes constituem requisito necessário para adentrar a corporação e requisito suficiente para o trabalho ostensivo nas ruas por meio de unidades de policiamento ordinário.

contexto, a pesquisa debruçou-se sobre os currículos e os programas das disciplinas ofertadas a esses profissionais. A análise documental realizada permitiu inferir como estão sendo consideradas as demandas por igualdade racial e por um tratamento adequado aos padrões jurídico-constitucionais relativas às práticas de policiamento. Em outras palavras, como observado acima, ela permite compreender como as instituições de segurança respondem às demandas sociais para transformação do "código das ruas".

Inicialmente constata-se: A "Matriz" (SENASP)[21], formulada para servir de "referencial teórico-metodológico para orientar as Ações Formativas dos Profissionais de Área de Segurança Pública", apresenta elementos capazes de dialogar com a necessidade de superação de padrões de preconceito social e racial, destacando-se: a) no âmbito das "Competências" a possibilidade de formação de um agente capaz de "filtrar" preconceitos sociais que lhe são apresentados e que compõem o cenário no qual ele deve coletar informações e fazer a abordagem; b) no que se refere aos princípios éticos, destaca-se a relação de compatibilidade estabelecida entre Direitos Humanos, Eficiência Policial e Compreensão e valorização das diferenças; c) no que se refere aos princípios didático-pedagógicos, destacam-se a interdisciplinaridade, transversalidade e reconstrução democrática de saberes; Neste contexto, a documentação tende a sugerir que o debate sobre as diversas formas de preconceitos não deve ser "alocado" apenas numa única disciplina. Entretanto, a própria Matriz (SENASP), apesar desses elementos, em suas 21 disciplinas do Núcleo Comum, tem somente uma disciplina, a de "Direitos Humanos", que tangencia o tema das relações étnico-raciais, conforme se constata em algumas de suas referências bibliográficas.

Quanto à PMDF, no âmbito da Formação de Oficial, destacam-se: as disciplinas optativas oferecidas no ano de 2012, especialmente as de Educação das Relações Étnico-Raciais e Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Indígena; e a linha de pesquisa do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Segurança Pública, Violência e Conflitualidades do ISCP, "Vulnerabilidade Social e Minorias". No âmbito da Formação de Praça, observa-se a disciplina Filosofia dos Direitos Humanos Aplicada à Atuação Policial e a Atuação Policial frente aos Grupos Vulneráveis e certa transversalidade quanto aos Direitos Humanos. A formação de Praças apresenta-se insuficiente, inclusive, dentro dos parâmetros da Matriz, destacando-se a inadequada exclusão do tema racismo no debate sobre vulnerabilidade. [22]

Quanto à PMBA, no âmbito da Formação de Praça, destaca-se a Educação para Relações Étnicas Raciais e de Gênero que contém em sua ementa: "Conceitos e discussões fundamentais para a compreensão dos problemas sociais; Relação da Polícia Militar com a comunidade baiana; Análise do efetivo da Polícia Militar pelos critérios de Raça e Gênero; As minorias sociais na sociedade baiana; As ações da Polícia Militar da Bahia para diminuir as inúmeras formas de preconceito existentes dentro e fora da corporação." A referida disciplina intenta, efetivamente, construir uma estratégia de abordagem que dialoga com os conhecimentos cotidianos e relacionados ao seu ambiente social, geográfico e institucional.[23]

21 BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento de Pessoas. Matriz Curricular Nacional, 2009.

22 MATRIZ CURRICULAR CFP. POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, DIRETORIA DE FORMAÇÃO, ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DE BRASÍLIA.

23 CURRÍCULO DO CURSO DE GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DA PMBA, Departamento de Ensino, Academia de Polícia Militar, versão revisada 2012. PLANO GERAL DE ENSINO DA PMBA, Departamento de Ensino, Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, Estabelecimento de Ensino Cel PM José Izidro de Souza, Salvador, 16 de janeiro de 2013. DIRETRIZ GERAL DE ENSINO 2012-2015, DE 30 DE JULHO DE 2012 (DGE 2012-2015). Polícia Militar da Bahia. NORMAS PARA O PLANEJAMENTO E CONDUTA DA EDUCAÇÃO 2012-2013 (NPCE 2012-2013). Polícia Militar da Bahia.

Quanto à PMPR, no âmbito da Formação de Oficial, a disciplina de Direitos Humanos tem como um de seus pontos a "Violência contra grupos vulneráveis", onde se trata de discriminação racial. No âmbito da Formação de Praça, a disciplina de Direitos Humanos e Cidadania possui uma unidade onde se debate o direito à igualdade, chegando a abordar, inclusive, a "discriminação positiva (cotas para afrodescendentes)" e "discriminação e condição social". [24]

A análise preliminar dos sítios eletrônicos da PMDF, PMPR e PMBA traz indícios de que, no ambiente institucional, os temas presentes na Matriz Nacional, e com maiores dificuldade nas matrizes de cada uma das unidades da Federação, são mais periféricos ou quase inexistentes no fluxo de informações instituição/comunidade e instituição/policiais. Não há, sobretudo, destaque para os serviços que garantam ao cidadão mecanismos de fiscalização das ações dos policiais, especialmente no que se refere à denúncia de atos de discriminação.[25]

Logo, é preciso ponderar. Ao mesmo tempo em que os referidos cursos são a base da formação do profissional de Segurança Pública – e por isso merecem atenção-, a literatura aponta, o que foi reprisado em vários dos depoimentos dos Grupos Focais, que a atuação das policiais se pauta menos nessa formação institucional de base e mais na formação que advém da vivência cotidiana da profissão. Em outras palavras, em detrimento da aplicação dos conceitos e habilidades desenvolvidos a partir do currículo oficial, a prática policial está intensamente fundada no que se chamou anteriormente de "currículo oculto" (SILVA, 2009) que compõe o "código das ruas".

Neste contexto, convém retornar quais poderiam ser os fatores, referentes ás práticas pedagógicas e referentes à atividade profissional, da permanência desse "currículo". Resta evidenciado que, muito embora o policial tenha de lidar cotidianamente com problemas relacionados à dada sociedade, o que implica no reconhecimento da existência de comportamentos sociais marcados por padrões discriminatórios (tais como o racismo e o machismo), esses temas não estão presentes no conjunto da formação de modo transversal ou estão confinados, quase sempre, em determinadas disciplinas mais amplas sobre Direitos Humanos ou Grupos Vulneráveis. O número potencial de pessoas submetidas ao preconceito racial no Brasil demonstra, por si mesmo, que o tema não deveria ser apenas "agregado" à formação na forma de um "apêndice temático".

Indispensável, neste contexto, a reflexão sobre qual estratégia adotar para a criação de uma formação que se reflita nas abordagens policiais cotidianas. Dois caminhos se abrem no próprio material coletado: a) reforçar uma cultura de valorização da igualdade formal, referindo-se apenas aos procedimentos corretos que, caso adotados, eliminariam a discriminação; b) reforçar um cultura de compreensão da sociedade brasileira com suas contradições e conflitos, inclusive a dimensão do racismo institucional, apresentando instrumentos não apenas para tratar igualmente, mas para filtrar o racismo social e institucional;

24 PLANO DO CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA PMPR, Diretoria de Ensino e Pesquisa, Academia Policial Militar de Guatupê, 2012. PLANO DE CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS DA PMPR, Diretoria de Ensino e Pesquisa, Academia Policial-Militar do Guatupê, 2012.

25 Apesar disso, destacam-se no sítio da PMPR informações sobre atividades com representantes das entidades do movimento negro e no sítio da PMBA a frequência com que nas reportagens oficiais são feitas referências a dados históricos sobre a presença dos negros e ao importante papel do Núcleo de Religiões de Matriz Africana da PMBA na denúncia a ações de criminosas contra a liberdade religiosa.

Por sua vez, a formação policial é uma etapa essencial para a substituição e reconstrução de valores sociais apreendidos pelo policial antes mesmo de sua entrada nas corporações, porém, como se argumentou, uma formação profissional encontra sentido na medida em que ela responde a problemas cotidianos vivenciados pelo policial, incluindo não apenas as decisões relacionadas às atividades de policiamento, mas, sobretudo, às demandas sociais, inclusive judiciais, sobre seu trabalho.

O acompanhamento dos grupos focais, a análise dos currículos e programas, e o trabalho de campo trouxeram nova sugestão sobre esse aspecto: A articulação entre o Poder Judiciário e o trabalho executado nas ruas é um elemento decisivo para que o Currículo Oficial seja substituído pelo Currículo Oculto. Ou, como se disse anteriormente, entre o modo de definir o suspeito policial e o modo de definir o suspeito judicial há uma relação de complementariedade. A baixa judicialização do trabalho do policial e a tendência dos juízes e tribunais a legitimar a discricionariedade policial, desde que um "culpado" seja encontrado ou que a "ordem pública" seja mantida, colabora para a desvalorização de uma regulamentação prévia e pública dos procedimentos utilizados. De fato, os indícios de descumprimento dos procedimentos adequados às regras públicas tendem a não provocar sanções judiciais e, ao invés disso, tendem a ser respaldados nos processos judiciais.

Essa "não judicialização" da fundada suspeita pode ser uma das razões pelas quais a formação pouco se interesse pela valorização de casos concretos, nos quais o policial possa eventualmente debater a sua atuação. Nesse contexto de indiferença judicial, o policial aprende, na prática, duas lições fundamentais: Primeiro, ele terá de tomar a decisão de abordar determinada pessoa, e será demando para abordar muitas pessoas para comprovar sua eficiência. Segundo, aprende "na prática" que o âmbito de sua decisão relacionada ao contexto, ao motivo e ao modo como atuou será deixado em segundo plano desde que ele consiga formalizar no inquérito um resultado, demonstrando sua eficiência e seu compromisso com a "ordem pública".

A mudança desse padrão importaria, no mínimo, no aumento dos mecanismos de absorção e de diálogo com as demandas sociais, e, especialmente, uma mudança efetiva nos padrões de policiamento, intimamente relacionados à produção probatória que justifica as condenações.

5. O CAMINHO PERCORRIDO NA COLETA DE DADOS E DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

A terceira atividade da pesquisa foi a análise empírica de processos criminais. O modelo foi modificado no curso da pesquisa. Inicialmente, a investigação proposta utilizava o estudo de caso como estratégia de pesquisa, restringindo a análise aos processos baixados em dezembro de 2012, encontrados em uma vara criminal de Brasília, Curitiba e Salvador. Entretanto, constatou-se a diversidade do campo nas três cidades: Curitiba não possui nenhuma vara judicial especializada em entorpecentes/

tóxico/drogas, mas nove varas criminais onde poderiam ser encontrados processos (1ª, 2ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 10ª, e 11ª). Ao contrário, o Distrito Federal possui quatro varas especializadas (1ª, 2ª, 3ª e 4ª) e Salvador, duas varas especializadas (1ª, 2ª). E, de igual modo, considerou-se a diversidade existente na comparação entre Curitiba e Salvador em relação ao Distrito Federal, tendo em vista que este tem natureza tanto de Estado quanto de Município.[26]

Muito embora tais diferenças pudessem ser toleradas num estudo exploratório, os contatos institucionais revelaram, na prática, outro dado qualitativo mais importante: Os problemas ético-políticos gerados por uma pesquisa sobre padrões de preconceito e discriminação que utilizasse uma amostra não aleatória. De fato, estudos sobre racismo são extremamente sensíveis em nossa sociedade. Os interlocutores tendem a suspeitar que pesquisas sobre padrões sociais sobre racismo, discriminação e preconceito, possam se converter em acusações individualizadas sobre comportamentos dos integrantes das instituições. A palavra racismo é interpretada apenas como hipótese constante na legislação que criminaliza alguns aspectos mais visíveis da discriminação. Desse modo, os interlocutores estabelecem um padrão prévio de prevenção de problemas futuros com as autoridades ou a Justiça. Neste contexto, duas estratégias parecem ser comuns: a atribuição da responsabilidade pelo preconceito a um terceiro, e a apresentação de uma teoria sobre as relações raciais no Brasil (democracia racial) que afasta o debate sobre a possibilidade da existência de racismo e reforça a tese de que os problemas sociais seriam de ordem econômica. Esses duas estratégias, presentes nos grupos focais, também fizeram parte do percurso de contato com os servidores e autoridades e ameaçava dificultar o acesso aos processos.

As repercussões negativas de um estudo de caso em que as autoridades responsáveis pelo acesso aos dados fossem, ao mesmo tempo, as autoridades parceiras e as autoridades submetidas a uma análise crítica de seu trabalho de modo individualizado, revelaram a inadequação da proposta inicial. A solução foi a de criar uma amostra: a) em que a definição dos processos analisados não dependesse de uma única autoridade; b) em que a própria definição reduzisse a possibilidade de negativa ao acesso por parte de autoridades; c) em que se pudesse evidenciar o caráter aleatório e impessoal; d) que mantivesse o padrão exigido de pesquisar cidades de regiões distintas;

Apesar das peculiaridades de cada Poder Judiciário local, a solução foi construir a amostra a partir da consulta às informações dos sítios eletrônicos dos tribunais. Esse procedimento foi dividido em duas etapas. Inicialmente foi feita a consulta a todos os diários oficiais do ano de 2012, listando-se as sentenças em matéria criminal referente à Lei de Drogas que tivessem sido publicadas em 2012. Tendo em vista que há

26 Ressalte-se ainda a dificuldade de acesso às informações e o excesso de pessoalidade na sua coleta: Comprovou-se, de modo indistinto, que a resposta das instituições judiciárias a demandas de dados que tenham algum filtro é inadequada. Apesar das tentativas, os dados obtidos não eram confiáveis quando comparados aos sistemas de controle de andamento processual de acesso público. Apesar de os processos selecionados serem públicos, os entraves burocráticos são evidenciados, por exemplo, pela solicitação de carteira da OAB para se dar vistas no balcão, pela negativa de disponibilidade para "procurar" o processo sob o fundamento da falta de pessoal, pela desconfiança quanto a atividades de pesquisa que possam "avaliar" o trabalho dos servidores e operadores jurídicos. Não obstante, as soluções encontradas contaram com a participação de inúmeros funcionários (as) que, gentilmente, atenderam nossas demandas.

inúmeras publicações de decisões dos juízes com competência penal, foram excluídas as denominadas decisões interlocutórias sem julgamento do mérito, tais como aquelas referentes à decretação de prisão preventiva ou temporária, bem como as decisões sobre arquivamento sem julgamento do mérito, mantendo-se aquelas referentes à: Absolvição; b) Desclassificação (para uso, por exemplo); Condenação; Extinção da Punibilidade por morte do agente (art. 107, I); Extinção da punibilidade pela prescrição (Art. 107, IV); De igual modo, dada as particularidades procedimentais dos Juizados Especiais Criminais (uso do procedimento sumaríssimo e transação penal sem que ocorra a determinação definitiva da culpabilidade) e de registro, os casos de uso diretamente encaminhados para esses juizados também foram excluídos.[27]

A seguir, procedeu-se a depuração das sentenças encontradas com a consulta ao andamento processual de cada uma delas. Essa depuração obedeceu aos seguintes critérios: a) os fatos narrados deveriam ser posteriores à vigência da Nova Lei de Drogas (Lei 11.343/06), posto que essa lei produziu mudanças na definição legal do marco repressivo de definição traficantes e usuários, bem como no comportamento das instituições públicas encarregadas da repressão penal; b) as sentenças deveriam ter trânsito em julgado, posto que isso impediria mudanças na situação jurídica dos réus, salvo a excepcionalíssima Ação de Revisão Criminal, e de igual modo, facilitaria o acesso aos processos que não mais estariam em trânsito nas Varas Criminais e nos Tribunais ; c) não poderiam ter tramitado em segredo de Justiça isso porque tal hipótese é excepcionalíssima em crimes dessa natureza, e, em tais casos, haveria uma dificuldade maior para a autorização para o acesso aos processos; d) deveriam ter sido arquivados; neste caso, o arquivamento não indica uma mundança no status do réu, mas do processo, o qual comumente tem partes copiadas que são anexadas à Carta Guia e encaminhadas ao Juiz de Execução, para em seguida ser arquivado ou na própria Vara ou no Arquivo Judiciário.

Em termos sintéticos, a amostra contém: Fatos Posteriores à Lei 11.343/06 que foram processados pelo Juizo Comum, sem aplicação do procedimento sumaríssimo, denunciados como crime de tráfico de drogas ou assemelhado, excluídos as hipóteses de denúncia por uso ou assemelhado, que foram sentenciados no segundo semestre de 2012 e arquivados no mesmo período.[28]

Por sua vez, no conjunto da amostra, cada campo mostrou sua particularidade de acesso, pois as informações sobre os processos e a guarda dos mesmos estão

27 Todavia, os casos de desclassificação que foram processados inicialmente como de tráfico de drogas foram mantidos isso porque, conforme o entendimento dos juízes, ora eles são julgados pelo juiz que desclassifica ora encaminhados aos Juizados Especiais Criminais.

28 Observe-se que o tempo máximo de processamento desses processos não excede a 6 anos, o que é um prazo relativamente longo para o julgamento de um crime dessa espécie, no que se refere a pena mínima e a prescrição. Isso impede que integrem a amostra apenas processos que tiveram um julgamento extremamente rápido, possivelmente diante da ausência ou deficiência de defesa. Ao invés disso, pode-se encontrar processos com distintas particularidades quanto ao tempo de julgamento e diferentes padrões de defesa e julgamento. Evitou-se, ainda, a escolha de um mês que poderia recair sobre um período com quase nenhuma atividade naquela vara específica, por sua vez, a escolha de uma ano inteiro apresentava uma quantidade de processos excessiva para a construção de um estudo de caso. De fato, o número inicial de sentenças publicadas no sítio eletrônico que foram classificadas foi: Salvador (633 sentenças no ano de 2012), Curitiba (698 sentença no ano), Brasília (302 sentenças apenas do 2º semestre). A escolha do segundo semestre permitiu incluir meses que se aproximam e se distanciam das denominadas férias forenses e das suspensões de atividade que provocam padrões diferenciados de um fluxo regular de decisões no Poder Judiciário.

submetidas a autoridades distintas. Assim, a busca de processos, por meio da consulta processual, nos sítios eletrônicos, oferece, para o Distrito Federal e os Estados, cenários distintos. Em Curitiba, por exemplo, há um banco de sentenças publicadas, com inúmeras repetições. Havendo a necessidade de fazer a pesquisa para cada vara e depois consultar o andamento processual. Na Bahia, que se aproxima da situação presente no Distrito Federal, foi necessária, por exemplo, a leitura dos 367 Diários Oficiais da Justiça eletrônicos, 167 da 1ª Vara e 200 da 2ª Vara, disponíveis no sítio do TJBA, a seguir a seleção das publicações úteis, e, por fim a consulta processual individualizada para cada processo.

No que se refere ao arquivamento, há, de fato, um padrão para cada cidade. Em Curitiba, os arquivos se situavam, na prática, em cada Vara Criminal, ficando submetidos, diretamente, à autoridade do Juiz Titular de cada uma das varas e, indiretamente, ao Diretor do Fórum. Em Salvador, muito embora haja um arquivo geral, o acesso dos processos depende de desarquivamento autorizado pelo juiz, sendo que alguns processos ainda não tinham sido enviados para o arquivo geral e estavam no cartório e outros tinham sido enviados para o juizado especial criminal. No Distrito Federal, a dificuldade está na obtenção de dados gerais dos processos, dependente do TJDF, por sua vez, os processos são colocados num arquivo geral e sua consulta depende de uma autoridade administrativa responsável pelo setor.

Em definitiva, as etapas de anteriores de identificação dos andamentos processuais forneceram as seguintes quantidades de processos: Brasília, (37 processos) Salvador (29 processos) Curitiba (61 processos). Porém, após a busca nas 15 varas criminais, foi localizada e digitalizada a seguinte quantidade de processos: Brasília, (37 processos) Salvador (28 processos) Curitiba (57 processos), perfazendo 122 processos.[29]

Aos processos[30] encontrados aplicou-se o instrumento de pesquisa que inclui uma descrição do processo, enfatizando a fase do Inquérito Policial e as repercussões judiciais das informações trazidas pelos policiais nas prisões em flagrante, razão pela qual foram excluidos os casos em que não havia prisão com presença de Auto de Prisão em Flagrante, que são os casos nos quais, em nosso sistema jurídico, é possível prever a participação da Policia Militar.

Foram coletadas informações de diversas peças processuais, mas as perguntas centraram-se na análise detalhada do Auto de Prisão em Flagrante, do Inquérito Policial e da Sentença, tratando, basicamente: da descrição da situação de Flagrante e Ação Policial; dados sobre a abordagem policial; descrição das características do réu conforme o Inquérito Policial; análise da Sentença sobre a definição do crime de tráfico e a valoração judicial do inquérito e da abordagem policial; perfil raça/cor dos Réus;

29 Na lista de processos de Salvador, apenas o processo de nº 0076150-29.2008.8.05.0001 (número 01 na lista), da 1ª vara de tóxicos de Salvador, não foi localizado. Conforme indicado pelo diretor de secretaria, o processo físico estava na vara, mas quando procurado pelo serventuário, não foi localizado, de modo que impossibilitou a fotocópia para análise.Na lista de processos de Curitiba, quatro (04) processos não foram localizados pela/os diretora/es das varas. Um (01) processo da 10ª vara, de nº 0017197-88.2012.8.16.0013, e três (03) processos da 11ª vara, de nº 0004006-73.2012.8.16.0013, nº 0017607-83.2011.8.16.0013 e nº 0001948-09.2011.9.16.0178.

30 Em média, os processos têm 250 páginas, mas alguns deles são maiores com dois ou mais volumes.

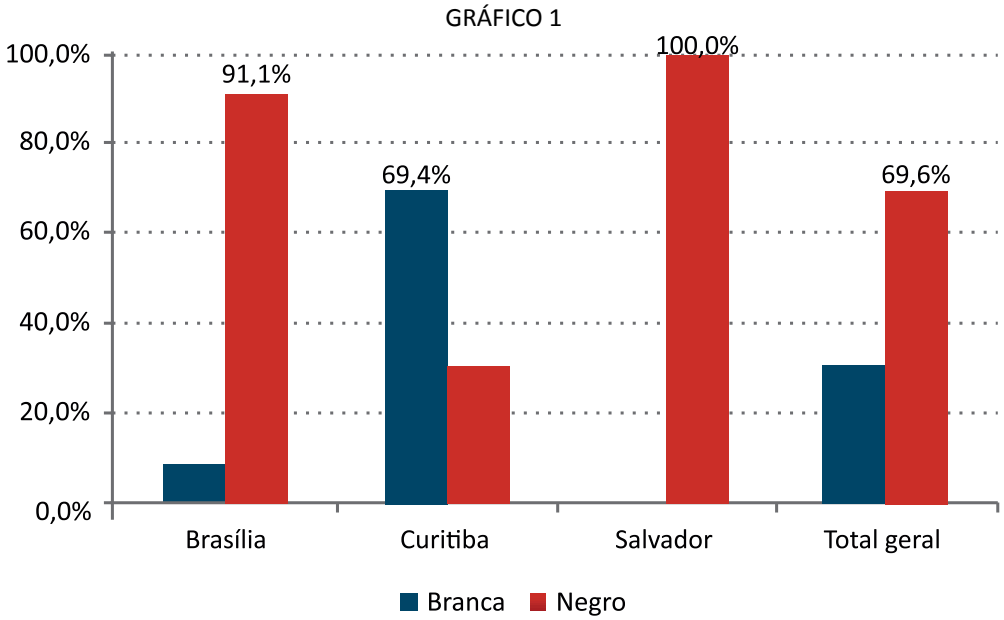
Ao todo foram 144 questionários (Curitiba 59, Brasília, 49 e Salvador, 32 questionários). Desses, apenas em pouco mais de 13% (19) não continham auto de prisão em flagrante ou não tinham informações suficientes para classificação racial.[31] Sendo assim, a tabela com os valores utilizados para as próximas análises é exposta a seguir, sendo totalizada por 128 questionários:

TABELA 1: valores utilizados nas análises

Classificação	Brasília	Curitiba	Salvador	Total Geral
Branca	4	34		38
Negro	41	15	31	87
Total geral	**45**	**49**	**31**	**125**

No conjunto dessa amostra, graficamente, tem-se a seguinte distribuição relativa para a classificação racial.

GRÁFICO 1

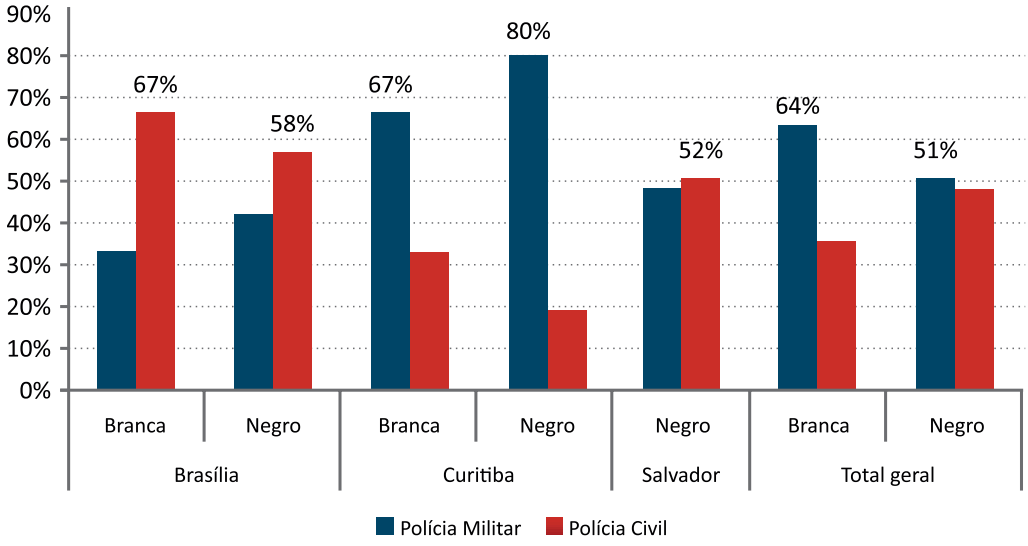


Logo, o primeiro dado revelado na amostra é a maior quantidade de negros quando contrastada com a sua presença nas cidades segundo os dados do IBGE. Observa-se que a amostra trata do resultado final da Justiça Criminal nessas três cidades. Logo, não se refere apenas aos flagrantes que foram realizados na fase do Inquérito Policial. Ao invés disso, indica a tendência judicial naquele período em relação à decisão de processar e a capacidade de obter uma solução final.

31 Grupo Raça/Cor (brancos e negros (pretos e pardos)). A divisão nas categorias raça/cor (IBGE) decorre do objetivo central da pesquisa e a análise dessas categorias nos processos foi detidamente explicitada. Pretos e pardos foram agrupados no grupo mais amplo "negro". Os casos em que os parâmetros de identificação raça/cor foram considerados não suficientes ou contraditórios, foram retirados da amostra.

Por sua vez, avaliando-se a figura do agente condutor, responsável por acompanhar o flagrado detido à delegacia, constata-se que apenas 03 suspeitos não foram conduzidos por policiais civis ou militares. Desconsiderando tais dados, tem-se a seguinte análise gráfica.

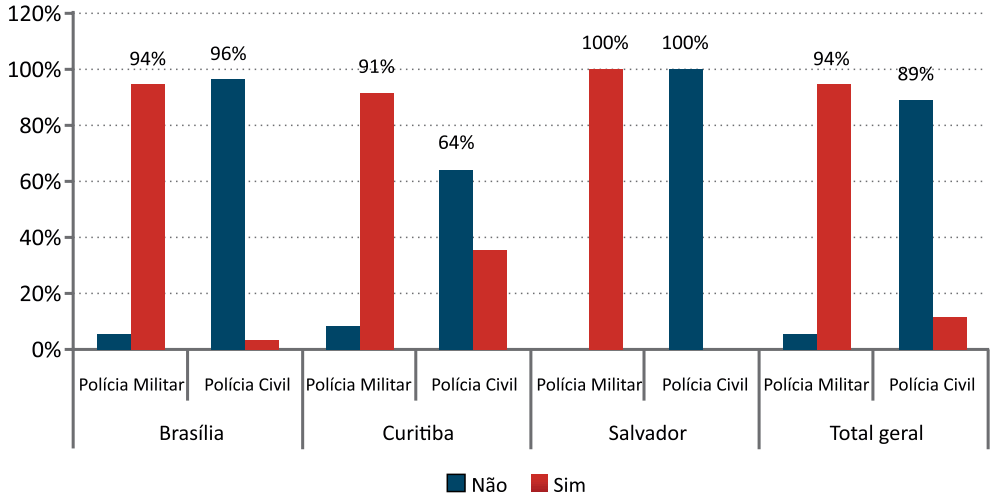
GRÁFICO 2



Analisando os condutores do flagrante, observa-se que há um equilíbrio aparente entre as ações da polícia civil e militar. Brasília é a única cidade que apresenta a maior atividade de flagrante associadas a polícia civil, em pouco mais de 58% dos casos. Não obstante, é relevante o fato de que a metade dos processos seja fruto de ações da Polícia Militar sem que haja a participação da polícia judiciária.

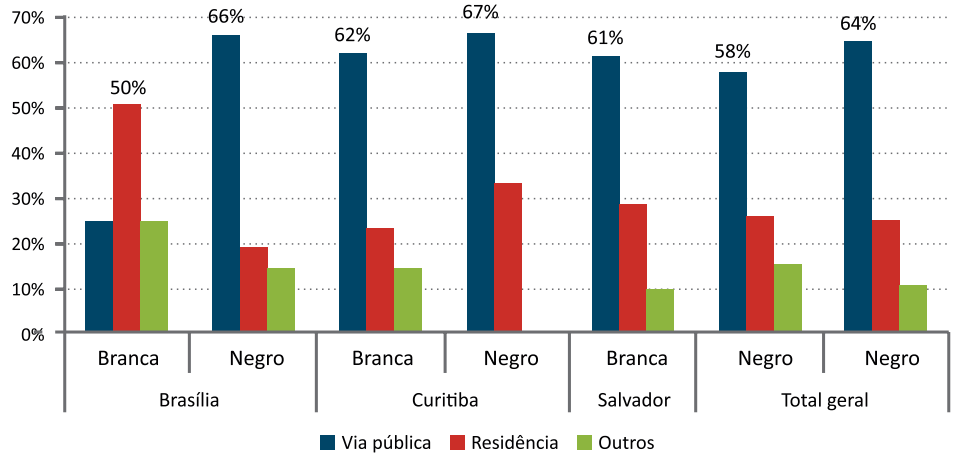
Em apenas um processo de Salvador não foi possível identificar quem foram os policiais que efetuaram a prisão. Para os 124 restantes, tem-se a seguinte análise gráfica:

GRÁFICO 3



Quanto ao local onde se passou a abordagem, em apenas 04 processos o local não foi relatado, agregando este grupo a outros com baixa frequência observada, tem-se a seguinte análise gráfica:

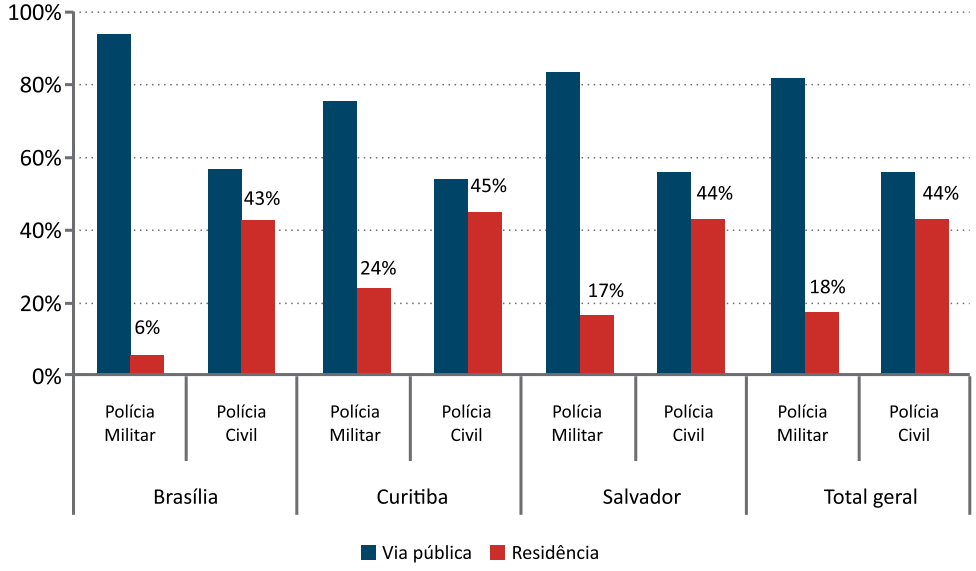
GRÁFICO 4



A maioria dos flagrantes foi realizada em via pública. O grupo racial branco da cidade de Brasília tem, com apenas 04 observações, maior frequência de flagrantes na residência.

Os dados reforçam o argumento que as ações policiais recaem, na sua maioria, sobre comportamentos visíveis que se passam nas ruas das cidades.

GRÁFICO 5



Percebe-se que em todas as cidades o percentual relativo de flagrantes em casas é maior para a polícia civil. Porém, observa-se que o dado não foi desagregado quanto à existência de mandado judicial.

Dado as limitações do texto pode-se concluir que: No conjunto, os dados coletados tinham por objetivo constituir filtros capazes de organizar a amostra para descrever o resultado dos casos de Prisão em Flagrante e o modo como o quesito raça/cor influenciava nas diversas etapas do procedimentos de investigação e judicial, observando-se as ações dos Policiais Militares na abordagem de suspeitos. Numa análise suscinta, pode-se constatar a relevancia do recorte racial e a sobrepresentação de indivíduos negros nesses processos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DISCRICIONARIEDADE POLICIAL E O CONCEITO DE SUSPEITO JUDICIAL

Assim como o conceito de "suspeito policial", o "suspeito judicial" não é um conceito monolítico, mas, ao invés disso, ele é construído a partir de diferentes perspectivas. Inicialmente, parece depender de uma leitura doutrinária e judicial da Constituição e das leis processuais penais. Porém, ele indica, sobretudo, uma postura do Poder Legislativo e do Poder Judiciário diante do Aparato Policial. Nesse sentido, uma breve resenha de decisões de um Tribunal Constitucional estrangeiro (americano) sugere que os padrões de tratamento judicial da atividade policial não resultam de impossibilidades operacionais, mas de opções políticas e valorativas, demonstrando que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário no Brasil têm parcela de responsabilidade quanto aos padrões de abordagem policial.

A definição do que é "razoável" (ou "necessário"), em termos de abordagem policial, não decorre da "natureza do trabalho policial", mas das valorações desse trabalho e dos direitos que são reconhecidos aos cidadãos. O modo como o "suspeito policial" é construído não decorre, portanto, apenas da formação oficial do policial ou apenas de sua formação na prática ("currículo oculto" e "saber das ruas"). O "currículo oculto" e o "saber das ruas" são parcialmente validados nas interações entre Aparato Policial e o Sistema de Justiça Criminal. De um lado, a lei aparece como suficientemente "aberta" em suas hipóteses para criar o espaço de "discricionariedade" do policial, de outro, a cultura jurídica é suficientemente formalista para negar a possibilidade de observar os padrões cotidianos de violência. Por fim, haverá aqueles casos em que os juízes e tribunais "descobrem", "surpresos", a violência dos agentes policiais. Esse modelo de "convivência" entre "padrões jurídicos" ambíguos (liberais e autoritários) (LIMA, 1989) decorre de uma historicidade concreta do controle social em que o racismo institucional é um elemento central das políticas públicas empreendidas pelo Estado. A convivência entre escravidão e instituições liberais durante quase um século propõe tal explicação (BERTÚLIO 1989; CARVALHO 2008; DUARTE, 2002; DUARTE, 2011; FLAUSINA, 2008; GUIMARÃES. 2000; IANNI, 1988; MOURA, 1994; SILVA, 1998; ADORNO, 1995; ALENCASTRO, 2000; PRANDO, 2006).

Na pesquisa, os grupos focais com os policiais militares e a leitura preliminar de alguns processos foram indicando a importância judicial das ações praticadas pelos policiais e a importância que estes mesmos policiais atribuíam à valoração de suas ações por delegados, juízes e promotores. Em outras palavras, o pressuposto de que para

os policiais a definição da fundada suspeita fosse um "problema" poderia impedir a compreensão do fato de que, no cotidiano, policiais podem retratar a demarcação e a abordagem de suspeitos como situações não problemáticas.

De fato, os grupos focais demonstraram a presença de tipos distintos de expectativas em relação ao trabalho executado nas ruas.

A preocupação mais recorrente é de que o trabalho seja validado pelo Delegado de Polícia. A ele é atribuída a capacidade de "avaliar" a adequação jurídica da culpa que foi atribuída pelo policial ao suspeito. Convencer o delegado de que o "tripé" (droga, traficante e consumidor) está presente é o foco dessa ação. A formalização do Auto de Prisão em Flagrante parece representar a validação do ponto de vista dos policiais que acompanham o "suspeito" até a delegacia. Os argumentos do Delegado de Polícia, por sua vez, são retratados como os argumentos dos Promotores e Juízes, vale dizer, do "sistema jurídico".

Neste contexto, ainda que o policial não apresente um interesse direto na condenação deste ou daquele indivíduo, ele possui um interesse mediato, individual e corporativo, porque o flagrante concluído demonstra a sua eficiência profissional e a importância da sua corporação, sobretudo numa relação de comparação aos policiais civis, na luta contra as drogas.

Enfim, essa primeira expectativa depende do modo como o Poder Judiciário irá problematizar o trabalho executado nas "ruas".

Logo, ela somente pode ser compreendida quando se descreve o modo como os juízes dos casos analisados e o Poder Judiciário, em geral, comportam-se em relação aos seguintes temas: quanto à existência de pressupostos objetivo para a fundada suspeita e seu controle em juízo da iniciativa tomada pelo policial; a caracterização do crime de tráfico de drogas como crime permanente e a aceitação da prisão, busca domiciliar e revista pessoal com base na hipótese excepcional de flagrante; os direitos que suspeitos teriam diante da ação de prisão efetuada pelos policiais, especialmente quanto ao direito ao silêncio e de ser assistido por um advogado, sobretudo antes da delegacia; Em todas essas hipóteses, os tribunais tendem a validar o trabalho dos policiais.

Entretanto, um segundo conjunto de expectativas diz respeito à ação da Mídia, identificada, em alguns casos, com denúncias feitas por indivíduos ou grupos preocupados com "Direitos Humanos", que pode destruir o trabalho dos policiais nas "ruas", pois seriam incapazes de apreender o "contexto" no qual o uso da força e eventuais casos de violência se passam. Ou, como declararam os policiais entrevistados, a Mídia não mostraria o momento anterior à resposta que os policiais dão aos casos concretos. Logo, não mostram o "motivo de suas escolhas".

A primeira tensão aponta para o trabalho interno da ação policial. Trata-se de um obstáculo técnico, porque no caso concreto o "bandido" não foi vencido, impedindo que o policial produzisse a prova adequada. A segunda tensão é retratada como uma interferência externa indevida e injusta na ação policial, contra a qual o policial, individualmente, não pode fazer frente e que conduziria ao desprestígio de sua própria

carreira profissional. Ela justifica a valorização do conjunto institucional associada a diversas estratégias discursivas que negam o "valor das denúncias" de que abordados foram vítimas e violências ou de preconceito.

Portanto, nesse discurso policial aparecem dois tipos de "direito". Primeiro, o direito dos delegados que podem reconhecer o "trabalho bem feito" dos policiais. Segundo, o direito daqueles que falam em nome dos "Direitos Humanos", incapaz de compreender a importância do trabalho policial. Enquanto o primeiro, ao fundar-se numa lógica formalista (de constituição formal das provas) e acrítica em relação à violência policial, valida o trabalho policial, o segundo apresenta casos e ações isoladas concretas de policiais que, na visão dos policiais, descaracterizariam a razão de ser do seu comportamento e tenderiam a beneficiar os criminosos. Por fim, o direito dos juízes depende do quanto eles irão se inclinar a esses apelos públicos ou se sentirão "condicionados" para uma das posições anteriores diante das "provas" trazidas para o processo pelos policiais.

Quando se compara esses argumentos com os da Corte Suprema dos EUA sobre abordagens policiais, constata-se que as demandas dos "Direitos Humanos" foram demandas judicializadas naquele país (CARVALHO NETTO, 2000), ou seja, são processadas e consideradas constantemente nos casos concretos como uma dimensão do debate sobre o valor da atividade policial. De fato, desde a ratificação[32] da Quarta Emenda[33], a Suprema Corte tem-se debruçado sobre o tema, buscando determinar os limites e prerrogativas dos órgãos incumbidos do Law Enforcement[34], mediante mútua consideração dos direitos individuais protegidos constitucionalmente e da garantia da ordem pública. O dispositivo determina que buscas e apreensões realizadas em face do indivíduo, tanto sobre sua pessoa (corpo), como sobre seu patrimônio (propriedade móvel e imóvel), requerem mandado judicial fundado em "causa provável". A causa provável[35] é o elemento crucial da Quarta Emenda, representando uma condição de garantia contra o abuso do direito, nas hipóteses em que o exercício do direito de investigação implique em restrição ao direito de liberdade, intimidade e privacidade do indivíduo. Ela resta caracterizada quando se observa um conjunto de fatos e circunstâncias que permitem inferir que determinado indivíduo praticou um crime, ensejando a propositura de ação penal.

32 As dez primeiras emendas à Constituição dos Estados Unidos da América compõem o denominado "United States Bill ofRights", que foi ratificado em 15 de dezembro de 1791 e possui o escopo primordial de limitar o poder estatal e garantir direitos individuais, sobretudo correlacionados à liberdade e à propriedade.

33 A Quarta Emenda à Constituição estadunidense possui a seguinte redação: "O direito das pessoas de estarem seguras em suas pessoas, casas, documentos e propriedades em face de buscas e apreensões desarrazoadas não deve ser violado, e nenhum mandado deve o infringir, exceto quando calcado em causa provável, fundamentado por juramento, e descritos particularmente o local a ser investigado e as pessoas ou coisas a serem apreendidas" (tradução livre).

34 A expressão "Law enforcement", sem termo correlato na língua portuguesa, refere-se, de modo genérico, ao sistema organizado de promoção da obediência à lei, mediante a investigação e a punição daqueles que a violarem, envolvendo as cortes de justiça, órgãos de acusação, departamentos policiais, estabelecimentos prisionais, entre outros.

35 A causa provável assemelha-se ao conceito de "justa causa", que no direito brasileiro é reconhecida como condição da ação processual penal (CPP, art. 395, III) e do decreto de prisão preventiva (CPP, art. 312). A justa causa identifica-se, pois, com a existência de uma causa fático-jurídica que legitime e justifique o exercício do direito de acusação e, por conseguinte, a própria intervenção penal, relacionando-se à existência de indícios razoáveis de autoria e materialidade do delito (LOPES JR, 2012, p. 379.). Nesse diapasão, observada a configuração de um lastro probatório mínimo que indique a autoria e a materialidade de um delito típico, ilícito e culpável, encontra-se justificada a intervenção policial e a eventual posterior instauração de ação processual penal em face do indiciado, legitimando medidas excepcionais tomadas no curso da investigação que porventura impliquem em limitação ou restrição a direitos individuais garantidos constitucionalmente.

No sistema americano, são essenciais os seguintes elementos: A proteção na Constituição americana se refere explicitamente às buscas em geral. Logo, não trata textualmente apenas da proteção à inviolabilidade da casa ou à proibição da prisão indevida de um cidadão, mas inclui a indisponibilidade do próprio corpo do cidadão que se encontra no espaço público, impedindo que ele seja submetido a revistas indevidas. Além disso, a regra institui a reserva da jurisdição para a autorização de qualquer busca. O debate sobre a "causa provável" é um árduo debate sobre os requisitos que devem ser cumpridos para que um juiz (frise-se juiz) autorize a busca e apreensão no curso de uma investigação (frise-se investigação). Do mesmo modo, as exceções não são enunciadas e foram extremamente debatidas pela Corte ao longo de sua história. As exceções frutificam num profundo debate público em que são sopesados os interesses quanto à segurança pública e o direito à intimidade e a vida privada dos cidadãos. Contudo, o pressuposto de que a segurança pública para ser garantida depende da exclusão dos direitos dos cidadãos não é o ponto de partida. (ROSA, 2012)

Em 1914, no julgamento do caso Weeks v. United States (232 U.S. 383, 1914), concluiu que a infringência às garantias contempladas pela Quarta Emenda deveria implicar a exclusão dos elementos probatórios obtidos ilicitamente dos autos do processo penal instaurado[36]. Criava-se a regra da exclusão das provas ilícitas referido pela doutrina e pela jurisprudência estadunidenses[37](LEVINSON, 1999, p. 885)

No caso americano, em um cenário que negava a busca pessoal sem mandado, a orientação foi revista parcialmente em Terry v. Ohio (1968), quando se consolida o argumento de que a suspeita do agente policial pode legitimar a sua intervenção, desde que seja "razoável". A exceção para a exigência de causa provável refere-se, porém, aos casos em que não se faz necessária uma detenção prolongada, tampouco uma busca minuciosa, mas almeja o policial tão somente uma breve abordagem do indivíduo, com o fito de dirigir-lhe perguntas e revistá-lo. Na hipótese de buscas e apreensões breves (stopandfrisks: detenções e revistas) bastaria haver, por parte do policial, suspeita razoável de presente ou futuro cometimento de crime ou de que o suspeito estivesse armado ou fosse perigoso para o próprio policial ou para outros cidadãos, não incidindo os requisitos de mandado e de causa provável. Porém, a revista deve limitar-se ao que é estritamente necessário para descobrir armas e o policial deve possuir uma imediata preocupação em relação à sua segurança. (SALEEM, 1997, p. 460). Logo, a revista não pode ser utilizada como método para investigações.

Em Miranda v. Arizona (1966), a Corte concluiu que o direito ao silêncio não pode ser garantido apenas com uma lembrança formal ao acusado de que ele pode ficar em silêncio, é necessária a garantia material desse direito, o que somente seria possível

36 Interessante notar que, nesse precedente, portanto, entendeu-se haver uma relação recíproca entre a afirmação do direito individual garantido pela Quarta Emenda e as consequências concretas de sua validade jurídica. Ao se afirmar que a não aplicação da *exclusionary rule* resultaria na insubsistência do próprio direito garantido pela Constituição, definiu-se o conteúdo desse direito ao mesmo tempo em que se definiu a consequência de sua violação, admitindo-se a interdependência entre *rights* (direitos) e *remedies* (remédios/medidas). Como esclarece Daryl Levinson, frequentemente a própria definição do conteúdo de um direito incorpora uma medida voltada a garanti-lo, comumente de caráter profilático/preventivo, o que implica que, em casos extremos, em que nenhuma medida viável é concebida para garantir o direito, então esse direito é tido, no caso, como inexistente (LEVINSON, 1999, p. 885). Essa apreensão da relação de interdependência entre direitos e medidas, empregado no caso Weeks v. United States, como se verá adiante, foi abandonada posteriormente pela Suprema Corte no julgamento de Terry v. Ohio, em 1968.

37 Tal regra foi incorporada à Constituição Brasileira, mas raramente é aplicada à revista pessoal. Quanto a sua aplicação nos EUA, são elucidativos os seguintes precedentes da Suprema Corte: Byars v. United States, 273 U.S. 28 (1927); Gouled v. United States, 255 U. S. 298, 255 U. S. 306; Amos v. United States, 255 U. S. 313; SilverthorneLumberCo. v. United States, 251 U. S. 385, 251 U. S. 391; Agnello v. United States, 269 U. S. 20, 269 U. S. 33.

com a inversão do ônus da prova. Logo, nenhuma declaração feita em interrogatório sob custódia, seja no sentido de confessar ou de negar autoria do crime, pode ser usada pela acusação, salvo ante a comprovação de terem sido plenamente assegurados os direitos constitucionais do acusado. O relator deixou evidenciado que, tomado declarações sem a presença de advogado, passa ao acusador o ônus da prova de que efetivamente houve renúncia do direito ao silêncio, prova que, de fato, só pode ser produzida por quem mantém o interrogado em isolamento, ou seja, o próprio Estado (Miranda v. Arizona, 384 U.S. 436, 1966). Logo, no cenário americano, a Corte reconhece que o ambiente policial no qual se defrontam apenas o suspeito e os agentes estatais é um ambiente desfavorável ao primeiro e que facilita ou promove a produção de provas ilícitas. Portanto, surge a necessidade de modificar esse ambiente com interpretações judiciais que impeçam os policiais de pautarem seu trabalho por atalhos nos quais os direitos dos suspeitos sejam suprimidos.

No Brasil, a tensão entre o Suspeito Judicial e o Suspeito Policial pode ser expressa de diversos modos. Porém, o que surpreende é espaço aberto à discricionariedade na construção do "suspeito policial", decorrente de uma inadequação legislativa, evidenciada quando se contrasta a Constituição Federal de 1988 e o Código de Processo Penal (CPP), e da não judicialização do comportamento policial. O CPP, por exemplo, disciplina situações nas quais a busca pessoal pode ser realizada sem mandado judicial (autorização judicial). Elas aparecem especialmente nos artigos 240, 241 e 244 que se valem das seguintes expressões "fundadas razões a autorizarem, para" e "fundada suspeita de que". Porém, estas hipóteses não passaram por nenhuma mudança legislativa pós 1988, mantendo o texto anterior (TOURINHO FILHO, 2011, pp. 639-640). As hipóteses incluem no texto uma norma abertamente inconstitucional, o art. 241[38], que viola o princípio da reserva jurisdicional para autorização da busca domiciliar e interpretações legislativas de constitucionalidade duvidosa. Ao mesmo tempo, a redação sugere que as revistas pessoais independem de mandado judicial e que podem ser realizadas como procedimentos relacionados à investigação (atividade probatória).

Quanto às três hipóteses de pesquisa, malgrado o caráter exploratório do estudo proposto, elas se confirmam:

O subjetivismo nas abordagens policiais de suspeitos não pode ser, simplesmente, identificado com um "tirocínio" que consegue de modo refinado e intuitivo perceber suspeitos. Ao invés disso, o subjetivismo relaciona-se com um amplo espaço de discricionariedade que permite ao policial errar várias vezes, fazendo inúmeras abordagens, até que consiga alcançar seu "objetivo" e, ao mesmo tempo, com um conjunto de informações que confirmam e reforçam estereótipos sociais sobre grupos sociais e lugares.

Ainda que a pesquisa não seja conclusiva, a referência aos sinais exteriores de pertencimento à dada classe social e a dado grupo raça/cor como critérios de suspeição surgem do conjunto da análise, inclusive da leitura qualitativa de alguns processos que

38 Art. 241. Quando a própria autoridade policial ou judiciária não a realizar pessoalmente, a busca domiciliar deverá ser precedida da expedição de mandado.

não foram referidos neste texto. Preconceitos raciais e econômicos não são excludentes, assim como não são preconceitos raciais e de gênero. Porém, no contexto do sistema penal, a identificação entre criminalidade e negritude parece ter um sentido demasiado forte em nossos padrões culturais e, ao mesmo tempo, um impacto muito grande no cotidiano das pessoas identificadas socialmente como negras (pretas ou pardas).

Por sua vez, a "ausência de filtro" que impeça a reprodução dos preconceitos e o "silenciamento" produzido quanto ao racismo vivenciado por policiais negros, apesar de algumas iniciativas curriculares que tratam do tema sobre relações raciais, sugerem que as instituições policiais tendem a avalizar as percepções discriminatórias dos policiais. Isso não significa que se tenha apreendido qualquer frase de comando voltada para a prática de discriminação. Porém, a omissão generalizada quanto ao debate sugerido pelas denúncias de vítimas do racismo institucional é uma dimensão importante da convalidação de padrões, inclusive inconscientes, de preconceito.

Não obstante, o espaço para a elaboração dessa pesquisa representa uma iniciativa que pretende mudar esse padrão.

Enfim, a pesquisa sugere uma impressão inicial sobre o tema que requer outros desdobramentos: as práticas policiais "são o que são" não tão somente porque os policiais decidem executar o seu "tirocínio", mas porque os policiais agem num ambiente legislativo, jurisdicional, social e institucional que permite e tende a validar suas ações. Logo, surge a necessidade de defender não somente a melhoria dos procedimentos policiais, mas de refletir sobre as relações institucionais e a permanência do racismo no Brasil, compartilhando as responsabilidades com o Poder Executivo, Poder Judiciário e a Mídia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal. Novos Estudos, n. 43, nov. 1995.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O Trato dos Viventes – formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

AMAR, Paul. Táticas e termos da luta contra o racismo institucional nos setores de polícia e de segurança. In RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda; com artigos de Paul Amar e Marcelo Paixão. Elemento Suspeito – abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

AUGUSTO, Acácio. Para além da prisão-prédio: as periferias como campos de concentração a céu aberto. In: BATISTA, Vera Malaguti. ABRAMOVAY, Pedro Vieira (Orgs). Depois do grande encarceramento. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.

BECKER, Howard S. Outsiders: Studies in the sociology of desviance. New York: Free Press, 1963.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. Direito e relacões raciais: uma introducão crítica ao racismo. Dissertacão (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

BROOKSHAW, D. Raça e Cor na Literatura Brasileira. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. Notícia do Direito Brasileiro. Nova Série, nº 6, jul/dez de 1998, Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2000.

CARVALHO, Salo. Antimanual de Criminologia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DUARTE, Evandro C. Piza. Criminologia & Racismo. Curitiba: Juruá, 2002.

DUARTE, Evandro C. Piza. DO MEDO DA DIFERENÇA À LIBERDADE COM IGUALDADE: As Ações Afirmativas para Negros no Ensino Superior e os Procedimentos de Identificação de seus Beneficiários. Tese de Doutorado. Brasília: Curso de Pós-Graduação em Direito. UnB, 2011.

FLAUSINA, Ana Luiza Pinheiro. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. O insulto racial: as ofensas verbais registradas em queixas de discriminação. Estudos afro-asiáticos (on line). Dez. 2000, n. 38, p. 31-48 disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci

IANNI, Octávio. Escravidão e racismo. São Paulo : HUCITEC, 1988

KARAM, Maria Lucia. “Guerra às drogas” e criminalização da pobreza. In: Zilio, Jacson. Bozza, Fábio (Org). Estudos críticos sobre sistema penal: homenagem ao Professor Doutor Juarez Cirino dos Santos por seu 70º aniversário. Curitiba: LedZé, 2012.

KELLING, Geroge L. WILSON, James K. Broken windows: the police and the neighborhoods safety. Atlantic Magazin, Março de 1982.

LEVINSON, Daryl. Rights essentialism and remedial equilibration. Columbia Law Review, vol. 99, n. 4, 1999.

LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas políticas: A tradição inquisitorial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, [S.L.],v. 4, n. 10, p. 65-83, jun. 1989.

LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, E.P.; NORONHA, C.V. A Polícia dos Pobres: violência policial em classes populares urbanas. Sociologias, v. 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002.

MATTOS, M.J.S. Reconhecimento, Identidade e Trabalho sujo na PMDF. Dissertação de Mestrado em Sociologia UnB. Brasília: 2012.

MOURA, Clóvis. Dialética radical do negro no Brasil. São Paulo: Anita, 1994.

NEV. Prisão Provisória e Lei de Drogas. Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. Arquivo Digital. São Paulo: USP, 2012.

PINC, T.M. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado em Ciência Política USP. São Paulo: 2011.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. A Contribuição do Discurso Criminológico Latino-Americano para a Compreensão do Controle Punitivo Moderno. Belo Horizonte. Veredas do Direito, Julho-Dezembro de 2006, v.3, n.6, p.77-93.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Editora Record, 2005.

ROSA, Alexandre Morais da. Jurisdição do Real x Controle Penal: Direito & Psicanálise, via Literatura. Brasil: Kbr Editora, 2012.

SILVA, Gilvan Gomes Da. A Lógica da PMDF na Construção do Suspeito. Dissertação de Mestrado em Sociologia UnB. Brasília, DF, 2009.

SILVA, Jorge da. Violência e racismo no Rio de Janeiro. Niterói: EDUFF, 1998.

TOURINHO FILHO, F. da C. Manual de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2011.

WACQUANT, Loïc. As Duas Faces do Gueto. São Paulo: Boitempo, 2008.

WACQUANT, Loïc. Punir os Pobres: a Nova Gestão da Miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. O Inimigo no Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. SLOKAR, Alejandro. ALAGIA, Alejandro. Derecho Penal: Parte General. Buenos Aires: Ediar, 2002.

4

A FILTRAGEM RACIAL NA SELEÇÃO POLICIAL DE SUSPEITOS:

SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES RACIAIS[1]

Jacqueline Sinhoretto[2]; Eduardo Batitucci[3]; Fábio Reis Mota[4]; Maria Carolina Schlittler[5]; Giane Silvestre[6]; Danilo de Souza Morais[7]; Letícia Godinho de Souza[8]; Rosânia Rodrigues de Sousa[9]; Sabrina Souza da Silva[10]; Luiza Aragon Ovalle[11]; Paulo César Ramos[12]; Fabrício Bonecini de Almeida[13] e Welliton Caixeta Maciel[14]

RESUMO

A pesquisa teve como objetivo investigar a existência de mecanismos de filtragem racial na abordagem policial e as respostas institucionais construídas pelas polícias militares. Foi desenvolvida em quatro estados – São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Minas Gerais. O objeto foi analisado a partir de três eixos: i) dados quantitativos e qualitativos oriundos de diferentes fontes, que permitiram reconhecer como é produzida a identificação de suspeitos pelas polícias militares estaduais, assim como reconhecer os resultados das abordagens e demais ações policiais sobre os distintos grupos étnico-raciais; ii) compreensão das acusações de racismo institucional na atuação policial formuladas contra as polícias militares dos estados, recorrendo aos principais atores que formulam denúncias ou propõem ações de enfrentamento ao racismo no campo da segurança; iii) compreensão das respostas institucionais oferecidas pelas polícias militares diante das denúncias e propostas de enfrentamento ao racismo institucional, incluindo aqui a criação de procedimentos para a abordagem policial e a análise dos currículos dos cursos de formação policial. O principal achado da pesquisa foi a constatação, nos estados estudados, da existência da filtragem racial na abordagem policial, ou seja, que a racialização das relações sociais no Brasil se expressa de maneira contundente no campo da segurança pública.

Palavras-chave: Segurança pública; relações raciais; filtragem racial; educação policial; associativismo antirracista.

1 Além dos autores, qualificados a seguir, foram integrantes da equipe de pesquisa, o Prof. Dr. Valter Silvério, coordenador de equipe em São Paulo (UFSCar) e os professores Márcio Bonesso (UFSCar), Marcus Vinícius G. da Cruz (FJP), Sérgio Luis Felix da Silva (FJP), Yolanda Gaffré (UFF), Leonardo de Carvalho Silva (UFF). Atuaram como auxiliares de pesquisa: Kathleen Ângulo, Larissa Peixoto Vale Gomes, Alcendino Rezende Neto, Mariana Vianna, Bárbara Malheiros Moreira, Marcelle Luiz de Andrade, Adelina Gonzaga, Guilherme Moura Fagundes, Letícia Canonico de Souza, Giuliana Denari, José Dias Neto, Henrique de Linica Macedo, Yasmin Lucita Miranda.

2 Coordenadora geral da pesquisa, doutora em Sociologia e professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

3 Coordenador regional da pesquisa, doutor em Sociologia e professor de Sociologia da Fundação João Pinheiro (Minas Gerais).

4 Coordenador regional da pesquisa, doutor em Antropologia e professor do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

5 Pesquisadora e doutoranda em Sociologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

6 Pesquisadora e doutoranda em Sociologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

7 Pesquisador e doutorando em Sociologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

8 Pesquisadora, doutora em Ciência Política e professora da Fundação João Pinheiro (Minas Gerais).

9 Pesquisadora, doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações e professora da Fundação João Pinheiro (Minas Gerais).

10 Pesquisadora e doutora em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

11 Pesquisadora e mestranda em Antropologia do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

12 Pesquisador e mestrando em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

13 Pesquisador e mestrando em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (UnB).

14 Pesquisador e mestrando em Antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (UnB).

ABSTRACT

The research aimed to investigate the existence of racial profiling mechanisms in the police approach and institutional issues constructed by the Military Police. It was developed in four Brazilian states - São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais and Distrito Federal. The object was analyzed through three dimensions: i) quantitative and qualitative data from different sources, that allowed to identify how identification of suspects is conducted by the Military Police, as well as recognize the results of the police approaches and other actions, for the different ethnic and racial groups, ii) understanding the charges of institutional racism in the police action brought against the Military Police, listening to the main actors who express complaints or proposed actions to combat racism in the security field; iii) understanding of the institutional answers offered by the Military Polices on the complaints and proposals to face institutional racism, including procedures for the police approach and training. The main research result was the existence of racial profiling in the police approach, what indicates the great impact of the racialization of social relations in Brazil on the public security field.

Keywords: *Security policy; racial relations; racial profiling; police teaching; anti-racist associativism*

1. INTRODUÇÃO

Este artigo relata a pesquisa realizada no âmbito da Carta de Acordo assinada entre PNUD, Senasp-MJ e FAI-UFSCar, contemplada no edital Pensando a Segurança Pública – 2ª edição, em 2013. A pesquisa foi realizada em rede, por equipes sediadas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal, e compostas por cinco grupos de pesquisa: o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC) e o Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (Neab), da Universidade Federal de São Carlos; o Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (Nufep), da Universidade Federal Fluminense; o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis), da Universidade de Brasília; e o Núcleo de Estudos em Segurança Pública (Nesp), da Fundação João Pinheiro.

As pesquisas anteriores realizadas sobre a temática da filtragem racial na abordagem policial de suspeitos enfocaram um dos lados do conflito enunciado. Há estudos que focalizam a percepção, os valores e os procedimentos dos policiais na prática da abordagem (Silva, 2009; Barros, 2008; Ribeiro, 2009; Pinc, 2007), e há estudos que identificam a percepção dos cidadãos sobre as práticas policiais, em especial aqueles que são alvos frequentes de abordagem (Ramos e Musumeci, 2004). Esses estudos estão, em geral, restritos geograficamente a uma cidade ou um estado.

Uma das inovações trazidas pela presente pesquisa foi propor um desenho de investigação[15] que abordou, de forma simultânea, a percepção e as atitudes de policiais, as políticas institucionais e as percepções e atitudes da sociedade civil, em especial por meio das opiniões e ações do associativismo antirracista e de luta pela igualdade racial. Dito de outro modo, a pesquisa buscou compreender o objeto recorrendo a três distintos eixos ou dimensões:

1) Observação direta e indireta da abordagem policial, buscando verificar o modo como se produz a identificação de suspeitos por parte das polícias militares estaduais,

15 Registramos o agradecimento ao Prof. Arthur Trindade Maranhão Costa, do Nevis-UnB, pela imprescindível colaboração no desenho do projeto de pesquisa, pelo acompanhamento cuidadoso das etapas de coleta de dados e por sua inestimável colaboração na análise dos dados.

os resultados das abordagens e demais ações policiais sobre os distintos grupos étnico-raciais da população – análise realizada a partir da apreciação de fontes de dados de diversas origens e qualidades;

2) As acusações de racismo institucional na atuação policial, formuladas contra as polícias militares dos estados – análise que recorreu à percepção dos principais atores que realizam as denúncias ou propõem ações de enfrentamento ao racismo no campo da segurança;

3) As respostas institucionais oferecidas pelas polícias militares diante das denúncias feitas, bem como suas propostas de enfrentamento ao racismo institucional, quando existentes – o que incluiu a análise dos procedimentos operacionais orientados à abordagem policial e os currículos dos cursos de formação e treinamento policial, entre outras ações institucionais.

2. OBSERVAÇÃO INDIRETA E DIRETA DA ABORDAGEM POLICIAL E DA PRÁTICA DE FILTRAGEM RACIAL NA SELEÇÃO DE "SUSPEITOS"

Um dos objetivos da pesquisa foi recolher dados sobre a abordagem policial em sua relação com a variável cor/raça. Foram duas as formas privilegiadas de acesso aos dados analisados: a) observação indireta: dados disponíveis em bases de ocorrências policiais e bases de dados em que se poderia verificar o resultado da ação policial; b) observação direta: entrevistas com policiais (oficiais e praças), trabalho de campo junto aos policiais em operação nas ruas, trabalho de campo na Justiça Militar e nas escolas de formação de policiais.

Foram mobilizadas diversas estratégias metodológicas que viabilizaram o acesso às informações referentes à abordagem policial e sua relação com a variável cor/raça, acessando os interlocutores tanto da gestão do sistema de segurança pública como policiais militares que atuam nas ruas realizando abordagens.

Na medida em que os estados não produzem informações padronizadas sobre resultados da ação policial, o único indicador que possibilitou a comparação entre os estados (com exceção do Distrito Federal[16]) foi o da letalidade policial. As taxas de mortes produzidas pelas polícias, segundo cada grupo de cor/raça, refletiram a produção da desigualdade assim como a persistência do racismo institucional no campo da segurança. Os números das prisões em flagrante indicaram que a vigilância policial recai preferencialmente sobre a população negra.

As falas dos interlocutores mostraram, ainda, a permanência de um estereótipo racializado na construção dos "suspeitos", que é operacionalizado por um saber-fazer policial, não pautado em critérios objetivos, permeado por um conjunto de valores e moralidades que redundam na manutenção da filtragem racial nas abordagens.

16 Não foi possível obter os dados oficiais no Distrito Federal, em razão de não ser utilizada a variável cor/raça nas fontes de dados da segurança pública.

2.1. OBSERVAÇÃO INDIRETA DA ATUAÇÃO POLICIAL POR DADOS E ESTATÍSTICAS OFICIAIS

A proposta de observar a abordagem policial por meio de dados estatísticos constituiu um desafio para a pesquisa, sobretudo considerando-se o recorte racial. Em nenhum dos estados analisados foi identificada a existência de base de dados específica sobre as abordagens realizadas pelas polícias, tampouco seus detalhes – local, cor/raça do abordado, motivação da suspeição, etc. Entretanto, não é um problema relacionado apenas às abordagens policiais. Os dados relacionados à segurança pública e ao sistema de justiça criminal disponíveis e divulgados são limitados, seja por ausência de sistematização, seja por impossibilidade de desagregação e análises covariadas, seja pela "opacidade"[17] dos números.

Inexiste uniformidade nos procedimentos de coleta e sistematização dos dados referentes à abordagem policial, o que contribui para produzir a invisibilidade da questão racial para o sistema de segurança pública. A categoria cor/raça não figura nos dispositivos de registro e monitoramento de ações, e, quando está nos registros policiais, não respeita as categorias do padrão censitário desenvolvido pelo IBGE[18] e utilizadas em outras políticas setoriais, como saúde e educação.

A Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP/SP) divulga trimestralmente os dados de pessoas mortas em decorrência da ação policial. Contudo, estes dados não podem ser desagregados segundo a cor/raça das vítimas, o que motivou a equipe do GEVAC/UFSCar a buscar outras maneiras de obter informações sobre a letalidade policial19 no âmbito de outro projeto, financiado pelo CNPq, obtendo a parceria da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo20.

Segundo os dados obtidos na Ouvidoria da Polícia, o número de vítimas de homicídios cometidos por policiais em 2010 e 2011 foi, respectivamente, 419 e 486, totalizando 905 casos. Foi possível coletar informações referentes a 64% das vítimas do

17Para Renato Lima (2011), as estatísticas produzidas pelo sistema de justiça criminal mantêm historicamente uma perversa função política. Mesmo com a redemocratização e o aumento da pressão por transparência e controle público, o "segredo" permanece como *modus operandi* do sistema de justiça criminal, sobretudo na polícia. Isso se reflete na falta de transparência dos dados e excesso de linguagens técnicas usadas pelos operadores, que acabam por servir a este objetivo. O problema se desloca da produção do conhecimento para o *uso* que se faz dos dados produzidos. Neste sentido, mesmo havendo constante produção de números, eles pouco permitem conhecer, a fundo, a realidade a que se referem, o que cria um chamado "efeito de opacidade".

18 Por esta razão, os dados recolhidos juntos aos órgãos oficiais foram recategorizados, utilizando-se a categoria "negros" para a somatória dos indivíduos agrupados sob a rubrica "pretos" (em alguns sistemas, "negros") e "pardos". As tabelas e gráficos abaixo seguem este padrão.

19 A Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo mantém setor que divulga periodicamente, desde 1995, estatísticas criminais organizadas por tipos de crime, que podem ser desagregados por cidade e, no caso da cidade de São Paulo, por distrito. A Coordenadoria de Análise e Planejamento divulga os dados relacionados a ocorrências policiais e produtividade policial mensalmente no site da SSP/SP, desde 2011. Trimestralmente divulga dados relativos à atuação das polícias, conforme a Lei 9155/9510, incluindo as ações que resultaram em homicídio. Contudo, os dados divulgados não são desagregados pelo perfil dos envolvidos, tampouco usam a classificação cor/raça. Diante desta impossibilidade, a equipe de pesquisa solicitou dados criminais desagregados pela informação cor/raça. Os dados só foram repassados à equipe no mês de outubro, prazo final do presente projeto, o que impossibilitou sua análise aprofundada.

20 Agradecemos a inestimável colaboração do ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo, de seu assessor e de toda a equipe de servidores da Ouvidoria para que a equipe de pesquisa pudesse ter acesso aos documentos que serviram de fonte. A Ouvidoria recebe denúncias de diferentes naturezas sobre práticas consideradas abusivas e/ou excessivas por parte dos policiais civis e militares. Realiza também um acompanhamento dos casos de homicídio envolvendo policiais, provocando as respectivas corregedorias, Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário com pedidos de informações e providências cabíveis em cada um dos casos.

ano de 2010 e 83% das vítimas de 2011[21]. Com base nos dados coletados, foi possível observar que 96% são do sexo masculino e a maioria é da cor negra, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Vítimas de mortes decorrentes de ação policial, segundo cor/raça São Paulo, 2010-2011

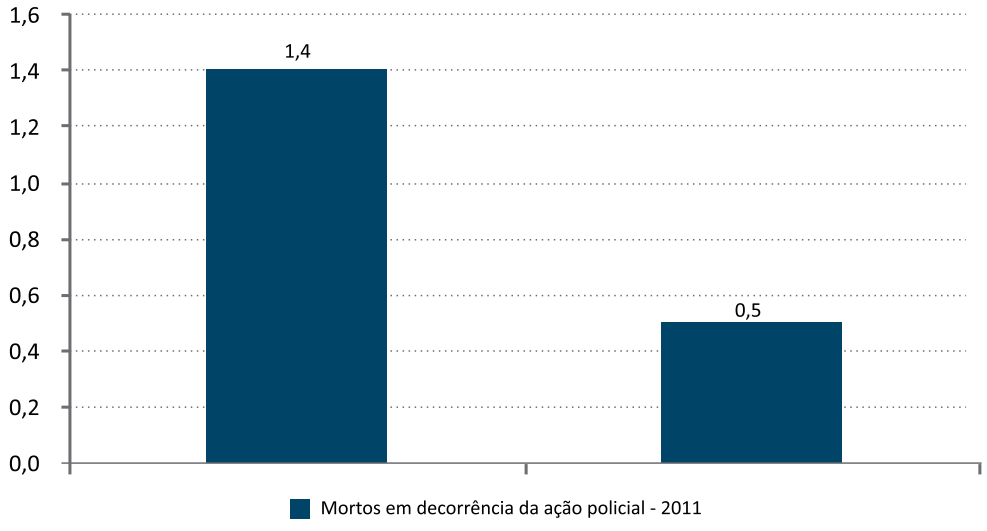
Cor/raça[23]	Frequência (N)	Percentual %
Negro*	336	58,5
Branco	238	41,5
Total	574	**100,0**

Elaboração: Equipe GEVAC/UFSCar, a partir de levantamento realizado na Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.

* Obs.: Exclui a categoria "informação ignorada". Foram encontradas diferentes categorias para "negro" nos documentos analisados: "negro" (N=14), "preto" (N=10) e "pardo" (N=280). As frequências dessas categorias foram reagrupadas na categoria "negro", conforme nota metodológica n. 17.

A predominância de negros dentre as vítimas de mortes cometidas por policiais torna-se ainda mais eloquente quando se considera a proporção de brancos e negros na população do estado. Segundo os dados do censo do IBGE de 2010, a porcentagem de negros[23] na população paulista é de 34,8%, ao passo que a de brancos é de 63,7%, restando ainda 1,4% na categoria amarelo e 0,1% vermelho. Neste cenário, a proporção de negros mortos em decorrência da ação policial é muito superior à de brancos mortos. Em 2011, para cada grupo de 100 mil habitantes negros, 1,4 foi morto pela polícia, ao passo que, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos, foi morto 0,5[24], como indicado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Mortos em decorrência de ação policial segundo cor/raça, em taxa por 100 mil habitantes em São Paulo – 2011



21 Para a informação cor/raça, privilegiou-se como fonte o Boletim de Ocorrência, no qual o percentual de "informação ignorada", apesar de alto, foi menor do que o encontrado no laudo necroscópico.

22 Para a coleta dos dados foram utilizadas as mesmas categorias das fontes (negro, preto, prado), contudo, para a análise exposta neste relatório, entende-se a categoria "negro" como a soma das categorias "preto" e "pardo", seguindo assim, como já exposto, a mesma linha analítica da produção acadêmica preocupada com as questões referentes às desigualdades raciais no país e o movimento negro brasileiro, que majoritariamente compreendem que a população negra é composta daqueles que se identificam como pretos e pardos.

23 Somando-se o percentual de pretos e pardos.

24 Taxa calculada a partir do número de mortos em decorrência da ação policial obtido na Ouvidoria da Polícia no ano de 2011 e população residente no estado de São Paulo, de acordo com o Censo 2010 do IBGE, segundo brancos e negros.

Ao cruzar os dados relativos à idade e cor/raça das vítimas, é possível observar que a concentração dos mortos se mantém na faixa etária de 15 a 29 anos, sendo que o número de negros é maior em todos os subgrupos. Respectivamente, os negros representam 57% dos mortos por policiais entre 15 e 19 anos, 49% entre jovens dos 20 a 24 anos e 51% entre os jovens de 25 a 29 anos, como apontado na Tabela 2.

Tabela 2 – Vítimas de mortes decorrentes de ação policial, segundo cor/raça e idade São Paulo, 2010-2011

Faixa etária	Branco	Percentual	Negro	Percentual	Ignorado	Percentual	Total
0 a 4	0	-	0	-	0	-	0
5 a 9	0	-	0	-	0	-	0
10 a 14	0	-	1	-	0	-	1
15 a 19	**45**	**30%**	**85**	**57%**	**19**	**13%**	**149**
20 a 24	**66**	**38%**	**86**	**49%**	**24**	**14%**	**176**
25 a 29	**52**	**41%**	**65**	**51%**	**10**	**8%**	**127**
30 a 34	27	44%	28	46%	6	10%	61
35 a 39	13	38%	14	41%	7	21%	34
40 a 44	7	58%	4	33%	1	8%	12
45 a 49	4	50%	1	13%	3	38%	8
50 a 54	0	0%	1	100%	0	0%	1
55 a 59	1	33%	2	67%	0	0%	3
60 a 64	0	-	0	-	0	-	0
65 a 69	0	-	0	-	0	-	0
70 a 74	0	-	0	-	0	-	0
75 a 79	0	-	0	-	0	-	0
80 ou mais	0	-	0	-	0	-	0
Idade Ignorada	23	23%	49	49%	29	29%	101

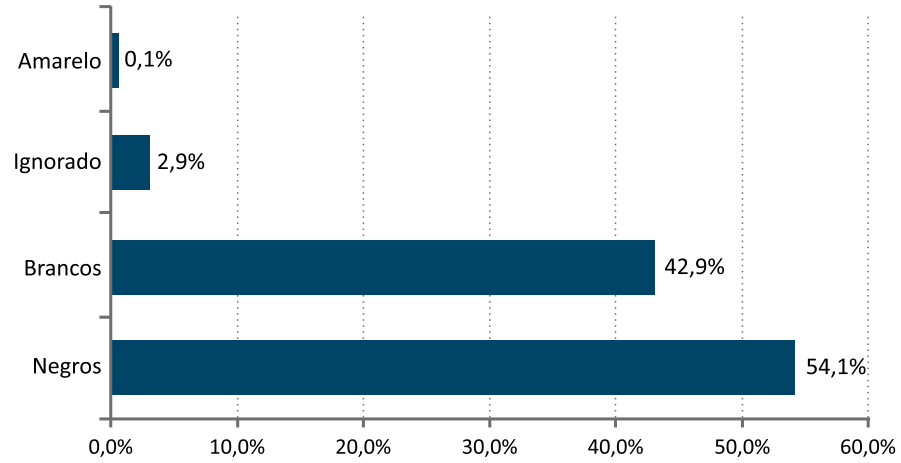
Fonte: Ouvidoria das polícias; GEVAC/UFSCar.

Conclui-se, com base nos dados obtidos junto à Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, que as mortes cometidas por policiais incidem predominantemente sobre a população masculina, negra e jovem. Observa-se ainda um alto número de "informação ignorada" nas categorias cor/raça e idade das vítimas nos Boletins de Ocorrência, o que indica ausência de preenchimento apurado dos dados nas fontes de informação da segurança pública e das justiças criminal e militar, o que pode inviabilizar, inclusive, a implementação de políticas públicas com o recorte étnico-racial e etário.

Foram também analisados dados provenientes do sistema Infocrim, no que tange às prisões em flagrante[25]. No estado de São Paulo, 54,1% dos presos em flagrante são negros, na série histórica que vai de 2008 a 2012 (Gráfico 2).

25 O Infocrim não possui as informações das delegacias especializadas.

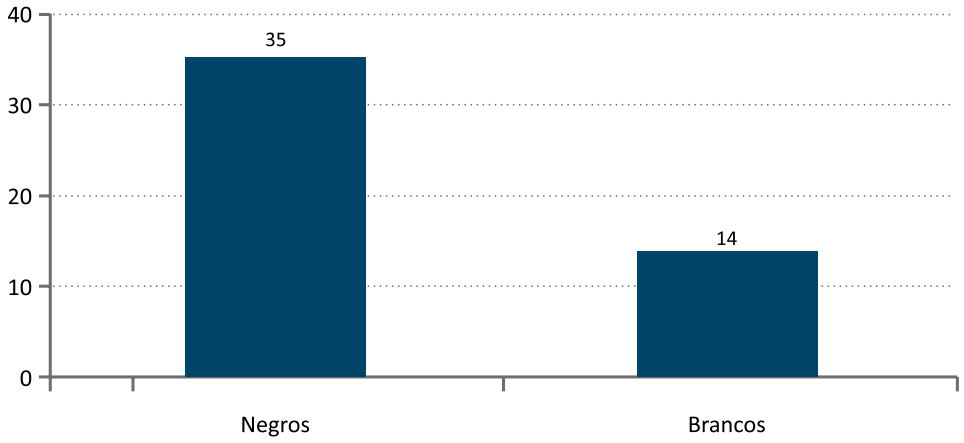
Gráfico 2 – Presos em flagrante no estado de São Paulo, segundo cor/raça, 2008-2012



Fonte: SSP/SP

Há, portanto, sobrerrepresentação da população negra nos presos em flagrante. Quando se calcula a taxa de presos em flagrante no ano de 2012 proporcionalmente à população residente no estado com 18 anos ou mais, em cada grupo de cor/raça, temos que, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos, 14 são presos, enquanto que para cada 100 mil habitantes negros, 35 são presos[26] (vide gráfico 3).

Gráfico 3 - Presos em flagrante segundo cor/raça, em taxa por 100 mil habitantes residentes em São Paulo – 2012



Fonte: IBGE; Ouvidoria da Policia do Estado de São Paulo; GEVAC/UFSCar

Os dados apontam uma vigilância maior sobre a população negra, que se reflete na concentração do número de prisões em flagrante sobre este grupo. Este tipo de prisão poucas vezes decorre de uma investigação criminal prévia, executada por meio de mandado judicial; são mais frequentemente decorrentes da abordagem policial, indicando a filtragem racial nesta prática.

No estado do Rio de Janeiro, o órgão responsável pela consolidação e divulgação das informações de incidência criminal é o Instituto de Segurança Pública (ISP), autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Segurança (Seseg/RJ), que consolida dados dos Registros de Ocorrência da Policia Civil[27]. Os dados oficiais, obtidos junto ao ISP,

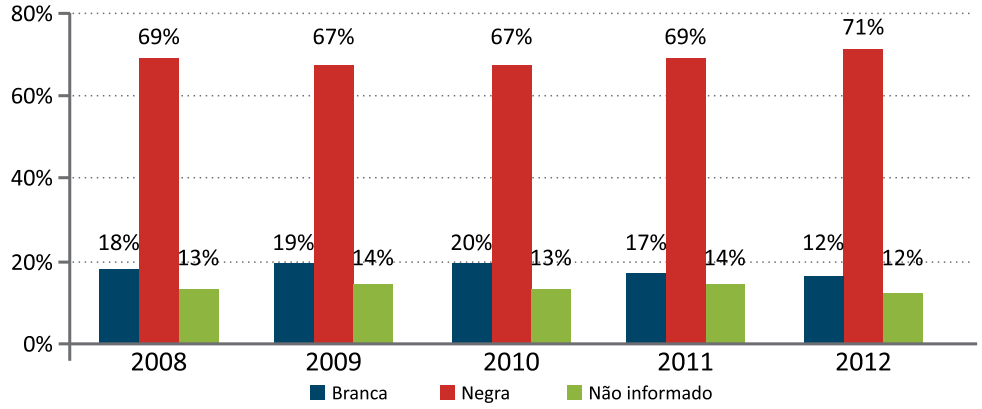
26 Taxa calculada a partir do número de prisões em flagrante obtido junto à Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo no ano de 2012 e população residente no estado de São Paulo com 18 anos ou mais, de acordo com o Censo 2010 do IBGE, segundo brancos e negros.

27 Os dados publicados pelo ISP em seus Boletins mensais, desde 2008, apresentam o número de autos de resistência, porém sem o recorte de cor/raça das vítimas. Por esse motivo, realizou-se uma solicitação específica para essa informação.

correspondentes ao período de 2008 a 2012, apresentam o número de pessoas mortas pela polícia e registrados como “autos de resistência”:

> Embora sejam homicídios, essas mortes são classificadas separadamente pela polícia, por se tratarem de mortes com exclusão de ilicitude, porque supostamente cometidos em legítima defesa ou com o objetivo de vencer a resistência de suspeitos de crime. (Misse *et al,* 2013).

Gráfico 4 - Mortos em decorrência de intervenção policial –“Auto de Resistência”, segundo raça/cor. Estado do Rio de Janeiro, 2008-2012

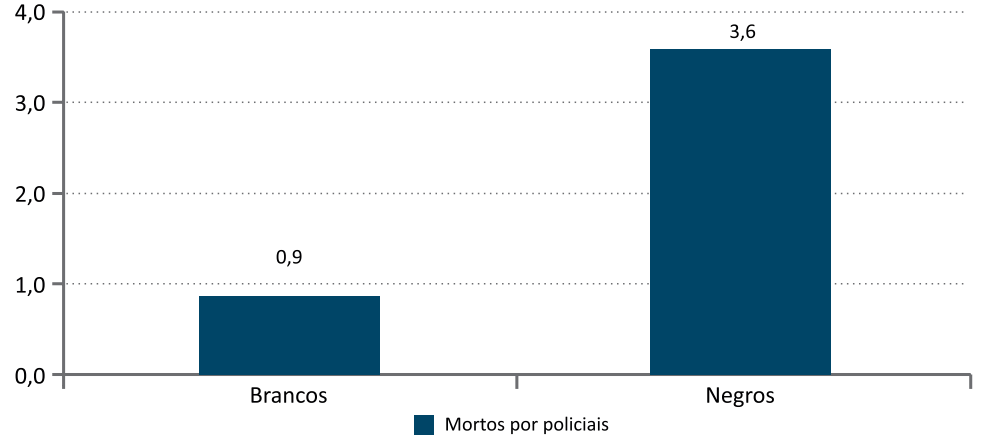


Fonte: Nupesp/ISP

A predominância da população negra entre as vítimas de mortes cometidas por policiais fica ainda mais evidente quando se leva em conta a proporção de brancos e negros na população do estado do Rio de Janeiro. Segundo os dados do último censo do IBGE, a porcentagem de negros[28] na população fluminense é de 52%, ao passo que a de brancos é de 47%. Já a porcentagem de brancos mortos pela polícia é de 21%, enquanto que a de negros é de 79%.

Logo, quando se calcula a taxa por 100 mil habitantes em cada grupo de cor branca e negra mortas pela polícia, no ano de 2012, é possível notar a existência da filtragem racial na atuação letal da polícia no estado do Rio de Janeiro: para cada 100 mil brancos, 0,9 é morto pela polícia, ao passo que para cada 100 mil negros, 3,6 são mortos pela polícia. O Gráfico 5 mostra esta discrepância:

Gráfico 5 - Mortos em decorrência de intervenção policial Mortes, segundo cor/raça, em taxa por 100 mil habitantes no Rio de Janeiro – 2012



Fonte: Nupesp/ISP

28 Somando-se o percentual de pretos e pardos.

Quando se atenta para a faixa etária destas vítimas, também é possível notar o alto percentual de jovens negros, conforme tabela 3:

Tabela 3 - Vítimas negras de "auto de resistência", segundo grupo etário, em porcentagem. Rio de Janeiro, 2008-2012

Grupo etário	2008	2009	2010	2011	2012
0-14	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,0%
15-19	**7,3%**	**9,3%**	**8,0%**	**7,2%**	**14,9%**
20-24	**12,7%**	**11,5%**	**12,4%**	**13,5%**	**19,6%**
25-29	**8,7%**	**8,7%**	**7,1%**	**7,7%**	**7,8%**
30-34	4,6%	4,0%	3,3%	5,2%	5,7%
35-39	2,1%	1,0%	1,4%	1,7%	4,1%
40-44	0,7%	1,8%	1,0%	1,4%	2,0%
45-49	0,7%	0,1%	0,9%	0,6%	0,0%
50-54	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%	0,7%
55-60	0,3%	0,1%	0,0%	0,3%	0,0%
60 ou mais	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%
Não informado	62,5%	63,1%	65,3%	62,2%	45,3%

Fonte: Nupesp/ISP

Pode-se perceber que, entre 2008 e 2012, dobram-se os percentuais de vítimas para o grupo etário de 15 a 19 anos, de 7,3% para 14,9%. No grupo de 20 a 24 anos, o índice cresce de 12,7% para 19,6%. Para o caso do grupo etário de 25 a 29, houve ligeira queda, e para o grupo de 30 a 34 anos, observa-se um aumento pouco significativo. Mais uma vez, são os jovens entre 15 e 24 anos os mais suscetíveis a se tornarem vítimas de conflito com a polícia que resulta em homicídios tipificados como "autos de resistência".

Em Minas Gerais, foi realizado contato junto à Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds/MG), via Centro Integrado de Informações em Defesa Social (Cinds). Buscou-se obter acesso aos bancos de dados do Registro de Eventos de Defesa Social (Reds), que contém os dados oriundos das ocorrências policiais, e do Disque Denúncia Unificado (DDU)[29]. Também foram solicitadas informações específicas sobre ocorrências de abordagem policial, vítimas de homicídio doloso e vítimas de homicídio doloso em que o autor seja policial, segundo cor/raça. O Cinds retornou as informações contidas nas tabela 4:

29 Não foi encontrado nenhum caso de denúncia de "preconceito racial" cometido por policiais militares no banco de dados do Disque Denúncia Unificado (DDU), cobrindo o período de 2007 a 2013. Isso pode sinalizar que esta categoria não é considerada como indicador para análise no desenho atual do banco de dados. A alternativa seria a leitura de todas as denúncias registradas pela instituição para a seleção daquelas pertinentes, o que se tornou inviável dado o curto período para a pesquisa.

Tabela 4 - Vítimas de homicídio doloso cometido por policiais em Minas Gerais, segundo cor/raça

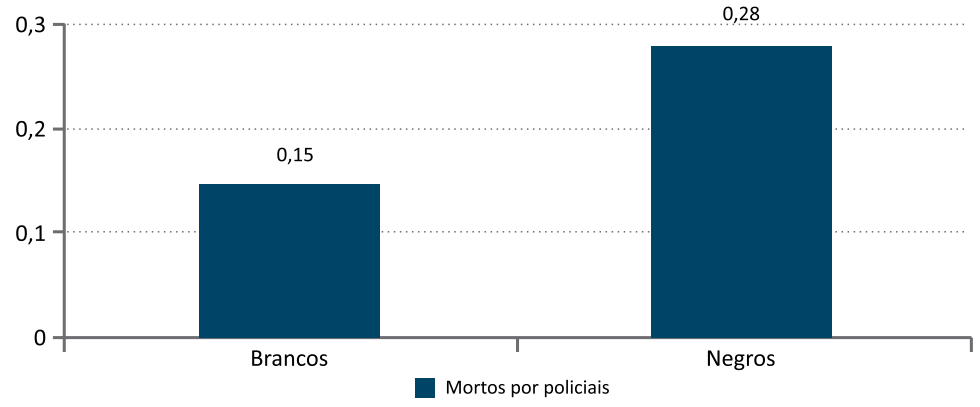
Cor/raça	2012	2013**	Total
Negra*	29	10	39
Branca	13	4	17
Ignorada	7	1	8
Preenchimento opcional	-	1	1
Total	49	16	**65**

Elaboração: Equipe Nesp, a partir de dados fornecidos pelo Cinds/Seds-MG.

* Obs.: Foram encontradas as seguintes categorias para "negro" nos documentos analisados: "negro" (N=10; 4) e "pardo" (N= 19; 6), para os anos de 2012 e 2013, respectivamente, cujas frequências foram reagrupadas segundo nota metodológica n. 17.
** Dados relativos aos meses de janeiro a setembro de 2013.

O quantitativo de vítimas de homicídio doloso em que o autor é policial, no estado de Minas Gerais, é bem menor (de 10 a 20 vezes menor) do que o verificado para a realidade de São Paulo e Rio de Janeiro. Ainda assim, no que se refere aos homicídios cometidos por policiais, percebe-se que atingem de forma desigual a população. De todos os homicídios cometidos por policiais, 59,1% atingiram a população negra, enquanto apenas 26,5% foram cometidos contra vítimas brancas. As taxas calculadas por 100 mil habitantes evidenciam esta disparidade, tornando óbvia a filtragem racial no que se refere às mortes cometidas por policiais30. Assim, tendo por referência a população residente segundo raça, a taxa para os negros é aproximadamente o dobro da taxa para a população branca no estado de Minas Gerais, como pode ser visto no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Mortos em decorrência de intervenção policial segundo cor/raça, em taxa por 100 mil habitantes em Minas Gerais – 2012



Fonte: IBGE; Cinds

Além dos dados referentes a homicídios, foram solicitadas informações sobre prisão em flagrante, segundo cor/raça do acusado e segundo natureza da ocorrência, conforme Tabela 5.

30 Em Minas Gerais, a população residente é composta de 45,3% de brancos e 53,5% de negros (Censo IBGE, 2010).

Tabela 5 - Presos em flagrante pela PMMG, segundo cor/raça

Cor/raça	2012	2013**	Total
Negra*	205769	142718	348588
Branca	86441	59947	146388
Ignorada	4908	3680	8588
Amarela	2000	1182	3182
Albina	936	592	1528
Preenchimento opcional	416	304	720
Total geral	**300470**	**208423**	**508893**

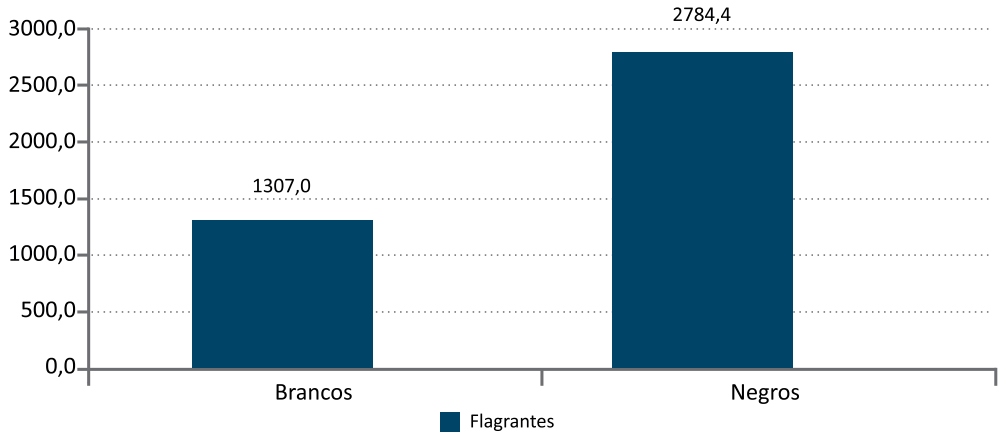
Elaboração: Equipe Nesp, a partir de dados do Cinds/Seds-MG.

* Obs.: Foram encontradas as seguintes categorias para "negro" nos documentos analisados: "negro" (N= 61.110; 41.509) e "pardo" (N= 144.659; 101.209) para os anos de 2012 e 2013, respectivamente, cujas frequências foram reagrupadas segundo nota metodológica n. 17.

** Dados referentes até o mês de setembro / 2013.

No que se refere às prisões em flagrante, as informações confirmam a filtragem racial na abordagem policial, na medida em que, para cada branco preso pelos policiais da PMMG, temos praticamente o dobro de negros, como pode ser visto no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Presos em flagrante segundo cor/raça, em taxa por 100 mil habitantes em Minas Gerais – 2012



Fonte: IBGE; CINDS

No Distrito Federal, a base de dados da Corregedoria da Polícia Militar e a Base de Ocorrências da Polícia Civil não possibilitam a análise pela categoria cor/raça, ainda que as informações estejam contidas nos Boletins de Ocorrência e nos processos. Essa dificuldade na obtenção de dados impossibilitou a comparação da filtragem racial nas ações policiais para esta unidade da federação.

Um resultado da pesquisa é a constatação da precariedade das bases de dados de segurança pública e justiça criminal no Brasil. Não há uniformidade nos procedimentos de coleta e sistematização dos dados referentes à abordagem policial e referentes aos resultados da ação policial sobre os grupos com diferentes perfis, o que torna a questão racial invisível. Este é um importante desafio para a segurança pública, pois atualmente são precárias as ferramentas para embasar o monitoramento de políticas públicas

eficazes para a redução da letalidade policial e da redução da desigualdade racial no exercício do direito à segurança.

A filtragem racial torna-se evidente nos dados da letalidade policial. Comparando-se essas taxas, dentro de cada grupo de cor/raça das vítimas, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, constata-se a desproporção entre vítimas brancas e negras. Nos estados em que a letalidade policial é maior, Rio de Janeiro e São Paulo, também é maior a discrepância entre negros e brancos mortos pela polícia.

A filtragem racial é mais pronunciada no Rio de Janeiro, estado com a maior letalidade policial, onde a chance de uma pessoa negra ser morta pela polícia é quase quatro vezes maior do que a de uma pessoa branca. Em São Paulo, a chance de um negro ser assassinado pela polícia é quase três vezes maior do que a de um branco. Em Minas Gerais, estado com menor letalidade policial, a desproporção é quase o dobro.

Quanto maior o número de mortes decorrentes da ação policial, mais evidente a filtragem racial de negros e, dentre eles, dos jovens. As vítimas da letalidade policial, além de cor, também têm idade preferencial. No caso de São Paulo, quando se cruza a idade e a cor/raça das vítimas, tem-se que, entre 15 e 19 anos, 57% dos mortos são negros, ao passo que 30% são brancos. No estado do Rio de Janeiro, a população negra compreendida na faixa etária de 15 a 29 anos representou 42,3% das mortes cometidas por policiais em 2012[31].

Além da produção da desigualdade racial nos resultados da letalidade policial, a pesquisa constatou ainda que a vigilância policial como um todo é operada de modo racializado. Os dados sobre as prisões em flagrante indicam que a maioria dos presos é composta de negros. No estado de Minas Gerais, a taxa de flagrantes de negros é mais que o dobro da verificada para brancos. Em São Paulo, a situação se repete: comparados aos brancos, mais que o dobro de negros é preso. Estes dados expressam que a vigilância policial privilegia as pessoas negras e as reconhece como suspeitos criminais, flagrando em maior intensidade suas condutas ilegais; ao passo que os brancos, menos visados, gozam de menor visibilidade diante da polícia quanto ao cometimento de atos criminais, sendo surpreendidos com muito menor frequência em sua prática. São indicativos também de que, possivelmente, as atividades criminais mais frequentemente cometidas por negros sejam mais vigiadas, ao passo que atividades criminais mais comuns entre brancos despertem menor atenção da polícia. Assim, a filtragem racial está entranhada nas próprias estratégias de policiamento.

2.2. A FORMAÇÃO DA SUSPEIÇÃO CRIMINAL PELOS POLICIAIS MILITARES

A prática da filtragem racial foi verificada pela pesquisa também por meio de trabalho de campo junto aos policiais militares dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal. Para tal, buscou-se inserção no universo policial por meio da realização de entrevistas com policiais de diferentes patentes, utilizando-se diferentes estratégias de aproximação, dadas as especificidades locais e o exíguo tempo

31 Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, onde foi possível obter estes cruzamentos, há que se considerar a alta representatividade das informações ignoradas, tanto na idade quanto na cor das vítimas. Dada a baixa qualidade dos dados produzidos pelos órgãos da segurança pública, a realidade pode ser ainda mais desigual do que a representada nos dados disponíveis.

de coleta[32]. Objetivou-se acessar diferentes saberes policiais: um de caráter operacional – com policiais de linha, que possuem experiência de trabalho nas ruas – e outro de cunho gerencial e doutrinário – com policiais que ocupam cargos de comando nas corregedorias, diretorias ou seções de planejamento, operação e ensino, policiamento comunitário, direitos humanos, entre outras.

De maneira geral, tanto oficiais quanto praças negaram a prática da filtragem racial nas atividades de policiamento, creditando à *fundada suspeita*[33] o mecanismo principal para a seleção daqueles que sofrem investidas da polícia. A *fundada suspeita* é fruto, segundo os interlocutores, da experiência que o policial adquire nas ruas para identificar um suspeito ao primeiro olhar e os signos da suspeição. Esta experiência adquirida é nomeada de *tirocínio policial*, uma qualidade positivada entre os interlocutores e construída mediante o "tempo de rua" que um policial possui.

Contudo, ainda que a prática da filtragem racial seja negada entre os interlocutores, muitos dos elementos que compõem a chamada *fundada suspeita* remetem a um grupo social específico, caracterizado pela faixa etária, pertença territorial e que exibe signos de um estilo de vestir, andar e falar que reivindica aspectos da cultura negra, e que é, em muitos casos, também constituinte de uma cultura "da periferia". Conforme atestam os depoimentos, a vestimenta e a postura corporal são consideradas indícios empíricos a fundamentar a suspeita policial.

Por outro lado, estando a atividade da Polícia Militar ancorada no campo do policiamento ostensivo, a possibilidade do confronto inesperado com um potencial "inimigo" é algo presente na rotina do policial, o que faz da abordagem um momento especialmente tenso e imprevisível. O desfecho favorável deste momento, ao menos para o policial, dependerá da capacidade do agente em realizar a suspeição, conseguindo destacar potenciais "inimigos" do meio da multidão, antecipando e administrando assim os riscos da abordagem.

"Concretizar a suspeita" é uma competência inscrita num campo em que estão presentes tanto componentes objetivos, advindos de uma ordem técnica racionalizada e transmitida por meios institucionalizados, como por componentes que escapam à objetivação. Estes remetem a um saber informal, adquirido no cotidiano e construído "na rua". A materialidade do *tirocínio* é expressada quando o policial tem a habilidade de mapear lugares, horários, condições em que é possível realizar uma operação policial "bem-sucedida", bem como quando é capaz de avaliar a existência de armas ou de

32 Em São Paulo, foram entrevistados policiais que atuam no policiamento nas ruas do centro da capital, bem como oficiais que ocupam cargo de comando ou outros postos de nível gerencial; no Distrito Federal, da mesma forma, foram procurados policiais de diferentes patentes para a realização de entrevistas. No Rio de Janeiro, a equipe realizou conversas informais com diversos policiais vinculados ao grupo de pesquisa, dado que parte se negou a dar entrevistas sem autorização por escrito, porém não deixou de falar sobre o assunto quando perguntados, desde que a conversa não fosse gravada. Além das entrevistas, foi realizada observação direta em audiências da Auditoria de Justiça Militar do Estado do Rio de Janeiro, principalmente em casos identificados como resultados de abordagem. Em Minas Gerais, foram entrevistados policiais que operacionalizam o policiamento de ponta de linha; a estratégia foi entrevistar os alunos policiais que frequentam os cursos da área de segurança pública ministrados pela Fundação João Pinheiro, sendo-lhes aplicado um questionário estruturado que procurou captar, em situação metodologicamente controlada, a percepção dos policiais militares sobre a temática em questão.

33 Expressões policias e termos próprios do universo policial serão assinalados em *itálico*.

objetos ilícitos a partir de uma leitura dos movimentos corporais dos transeuntes ou dos motoristas. Nas entrevistas foram descritos detalhes minuciosos que supostamente permitem ao policial reconhecer, por exemplo, que uma pessoa que transporta uma arma protege mais a parte do corpo onde a guarda. O *tirocínio* reconhece sutilezas em gestos e olhares que não são perceptíveis às pessoas comuns. E, ao ser orientado pelo *tirocínio*, o momento anterior à abordagem, ou seja, o processo de concretização da suspeição, é algo dificilmente passível de ser regulado.

Em São Paulo, para acessar os membros da PMESP, recorreu-se a dois recursos: a) entrevistas com oficiais e b) entrevistas com policiais em operações de ruas e/ou em *blitzen*. Algumas unidades da PMESP se fizeram mais acessíveis – sobretudo os centros de formação. Nestes, foi recorrente resposta positiva à solicitação de entrevista[34]. Já o trabalho de campo com policiais em operações nas ruas foi no centro cidade de São Paulo, durante finais de semana[35].

Com as entrevistas realizadas em São Paulo, percebeu-se que o *tirocínio* leva os policiais a abordarem pessoas que utilizam vestimentas e símbolos do *hip hop*. Ou seja, a suspeição recai sobre tipos de pessoas que são racializados a partir de marcadores corporais, sendo a vestimenta aquele melhor verbalizado pelos policiais. Diante da dificuldade de racionalizar as formas pelas quais a polícia seleciona as pessoas que serão abordadas, a racialização fornece elementos para orientar a sua ação, sobretudo a partir de marcas fixas: adereços, tatuagens, vestimentas típicas de certas tribos urbanas.

Se, por um lado, negam ações discriminatórias a partir de categorias raciais, principalmente no que tange à abordagem, por outro, os policiais admitem haver um público "alvo" preferencial das ações policiais: "não há abordagem discriminatória na PM contra negros, é mais mesmo em relação aos pobres. Não dá pra dizer que a PM aborda rico e pobre da mesma maneira". Contudo, conhece-se a acusação de que as pessoas negras são mais frequentemente presas: "os policiais são muito acusados de prenderem pessoas porque elas são negras, principalmente na periferia".

Os entrevistados reconhecem a filtragem e preferência de abordagem de tipos de pessoas caracterizados por sua corporalidade, que mistura traços de classe, faixa etária, território e signos culturais expressos pelo gosto ou estilo de vida – combinação que marca o tipo com o signo da suspeição criminal. Esta discriminação é nomeada pelos entrevistados como "discriminação de classe". Ao mesmo tempo, recusa-se reconhecer os componentes raciais desta discriminação; o racismo é tabu na fala dos policiais. Não obstante, o que eles nomeiam como classe está muito distante de ser uma classificação puramente econômica, tratando-se, diversamente, de uma leitura racializada da classe, uma classe que possui cor, gênero, idade e origem.

34 O mesmo não ocorreu com oficiais ligados a outras unidades. Uma possível explicação é a de que a PMESP permitiu o acesso dos(as) pesquisadores(as) apenas em espaços onde a instituição tinha a possibilidade do controle sobre as informações que circulariam na entrevista.

35 A equipe de pesquisa optou pelo local e por estes dias em razão da existência da "Operação Delegada": convênio entre a PMESP e a Prefeitura do Município de São Paulo, firmado em 2009 com o objetivo de empregar policiais militares, em dias de folga, no controle da atividade do comércio informal no centro da cidade. O convênio prevê remuneração adicional, o que atrai policiais de diversas cidades da região metropolitana e de diferentes unidades da corporação.

Identificou-se ainda que a PMESP investiu na elaboração do Procedimento Operacional Padrão (POP)[36] para a abordagem de pessoas em atitudes suspeitas como forma de estabelecer critérios mais objetivos para a atuação policial, aproximando a prática policial de um referencial de profissionalização e buscando introduzir maior controle das abordagens. Com a implementação do POP, criou-se uma expectativa de que este mecanismo possibilitasse uma minimização na ocorrência de abusos. Todavia, a constatação obtida com a pesquisa é que a introdução do POP não substituiu a transmissão oral de saberes por outros conhecimentos e outros procedimentos, mas passa a se combinar com o saber tradicional da polícia. Na hora de "agir", *"na correria atrás do bandido*", o policial não *"esquenta"* com procedimentos.

Por outro lado, ele utiliza as orientações do POP para formalizar os registros sobre sua atuação, justificá-las a seus superiores, "*deixá-la redonda*", "*limpando*" os possíveis abusos ou procedimentos irregulares que porventura possam ter ocorrido na ação. Mais do que isso, ao registrar que usou o POP em uma ação, o policial torna legítima sua atuação, "coerente com os novos rumos da PM", "mais modernos", "mais técnicos". O uso do POP "*arruma*" *a posteriori* a situação, para que ela apareça nos relatórios e registros de acordo com o que é preconizado nas normas.

No Distrito Federal, foram procurados policiais de diferentes patentes para a realização das entrevistas[37]. Durante o trabalho de campo, também se constatou que a questão racial aparece tangenciando outras temáticas. Reconhece-se a existência de discriminação racial durante o treinamento e na rotina com os(as) colegas de trabalho, por exemplo. Os entrevistados afirmam que são feitas "brincadeiras" entre colegas que prescindem de empatia entre eles. Estas são aceitas "desde que não carreguem conotação pejorativa", o que é naturalizadona forma de socialização como uma "tradição" no treinamento e no relacionamento entre pares.

Um termo recorrente no meio policial do Distrito Federal é o "*kit peba*". "Peba", na linguagem nativa, refere-se a alguém inconveniente, indesejado, pessoa desagradável. Ao se referirem ao "*kit peba*", os policiais buscam demarcar o acervo de elementos que caracterizam determinados indivíduos: suas roupas, modo de andar, adereços, locais por que circulam e horários em que podem ser encontrados. As roupas, descrevem os policiais, "são largas, aparecem as cuecas", são acompanhadas de "boné que esconde os olhos e a intenção da pessoa"; possuem um "jeito desleixado de andar", "roupas com estampa, geralmente de marca, não sendo necessariamente originais".

As tipificações criminais relacionadas ao "*kit peba*" são distintas daquelas relativas ao "colarinho branco", que não ingressam no arcabouço gramatical circulado entre

36 A elaboração do Procedimento Operacional Padrão (POP) começou em 2001, poucos anos após a implementação na PMESP da Gestão pela Qualidade. Em 1999, foram nomeadas comissões que passaram a pensar sobre os procedimentos mais utilizados pelos policiais – tanto no âmbito administrativo quanto operacional –, transformando-os em POP. Anteriormente, os procedimentos eram descritos em forma de manuais maiores e de difícil modificação, enquanto o POP foi pensado para ser um documento de fácil visualização e atualização. O POP descreve como deve ser a conduta do policial em diferentes situações envolvendo exercício do poder discricionário, e não obriga o policial a agir de determinada forma, mas descreve as variáveis das situações, orientando como o policial pode atuar em ocorrências que demandam o exercício do poder discricionário (Pinc, 2007).

37 Neste processo, as dificuldades de estabelecer contato foram muitas, sobretudo em relação aos postos de comando da cúpula da Polícia Militar do Distrito Federal. Uma das maiores dificuldades foi a troca do Comando Geral, em virtude das manifestações de junho, justamente no período de realização do trabalho de campo para a pesquisa.

policiais e na sua definição do elemento suspeito. O "*kit peba*", as situações e contextos em que são mobilizadas suas categorias, a que pessoas e grupos se dirigem, assim como os tipos criminais atrelados, apontam para a reprodução do imaginário da suspeição, assim como para as circunstâncias que condicionam a abordagem.

No estado do Rio de Janeiro, as entrevistas e a observação direta, associadas ao material levantado em pesquisas recentes com a polícia[38], permitiram acessar informações preliminares quanto ao modo como a polícia constrói seu conhecimento e orienta sua ação, assentada na produção de um saber prático, adquirido na rua (Silva, 2011). O chamado "conhecimento da rua" compõe uma parte relevante para a aquisição do "saber-fazer" que orienta o procedimento dos agentes de segurança. Embora o conhecimento adquirido no interior da Academia de Formação Policial seja importante no que concerne à constituição de um *ethos* constitutivo da identidade policial, a atividade prática nas ruas é apontada como o meio pelo qual o fazer policial é atualizado e reatualizado através de um conhecimento sobre a conduta e o modo de ser do "tipo suspeito".

No contexto fluminense também foi possível verificar que o modo pelo qual o conhecimento da rua informa e orienta a ação policial tem implicações na forma como a abordagem policial se efetiva no espaço público. Os manuais da PMERJ possuem um papel secundário na abordagem policial, sendo que é a prática da rua que confere elementos ao policial para a prática da abordagem e da construção dos tipos suspeitos: "o fazer policial se aprende na rua e na prática cotidiana da atividade policial".

Segundo policial entrevistado, "o racismo existe, mas era mais expressivo no passado, pois a atual formação da PMERJ não reproduz esse preconceito desde que foi implementada a disciplina de Direitos Humanos na formação desses policiais". Por outro lado, confirma que o conhecimento da rua, o "saber prático", lhes confere uma capacidade de constituir um tipo suspeito não apenas pela cor, mas por uma série de variáveis que se entrecruzam: a forma de vestir e sua "compatibilidade" com o lugar onde o indivíduo se encontra, a maneira de andar e horário de circulação – variáveis fundamentais para que os policiais construam a *fundada suspeita*. Nesse sentido, a variável cor/raça se torna um elemento na decisão da abordagem policial, pois sua relação com as vestimentas, as corporalidades e os locais de potencial ação policial associa diretamente o tipo suspeito ao jovem negro morador de áreas periféricas do Rio de Janeiro.

Em Minas Gerais, para identificar a percepção dos policiais militares sobre a temática em questão, foi aplicado um questionário estruturado a policiais que operacionalizam o policiamento de ponta da linha. Todos eles apontaram existir características específicas que configuram a suspeição de um indivíduo. As respostas aos questionários evidenciaram dois tipos de fatores interligados ao processo de suspeição – tanto características do indivíduo (roupas, atitudes, "modo de reagir à aproximação da polícia"), bem como características relacionadas às localidades ou "territórios" onde se encontram (alta criminalidade, grande disponibilidade de alvos, horário etc.). Todos os entrevistados citaram pelo menos dois dos elementos de suspeição elencados no Procedimento Operacional Padrão (Manual de "Abordagem Policial") da Polícia Militar de Minas Gerais.

38 Realizadas no âmbito do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (InEAC-UFF).

As entrevistas e depoimentos evidenciam os elementos que, em Minas Gerais, integram a abordagem policial e reiteram a interpretação feita até aqui pela pesquisa. A despeito da "cor da pele" ser explicitamente negada como critério para abordagem, são mencionados o território de residência, a vestimenta ("roupas estampadas" e de determinadas marcas), "estereótipos" explicitamente ensinados a policiais nos processos formais de treinamento ("cabelo descolorido") e identificação de outras características que vinculam sinais culturais ao estilo de vida do jovem negro "periférico" (ou, ao menos, ao seu "estereótipo").

A identificação destes signos e características ampara a pesquisa na confirmação de que a "filtragem racial" é constitutiva das formas de policiamento, seja pela escolha dos locais de abordagem, seja pelos tipos de crime e territórios privilegiados nas operações. Também no caso de Minas Gerais, as entrevistas estão permeadas pela negação da prática ou existência de racismo. Os interlocutores buscam contestar que a polícia seja racista ou violenta; "são alguns policiais que o são". Contudo, apontam fartos indicadores da existência da filtragem racial, e trazem evidências sobre a existência de racismo institucional. Não existe, contudo, ação institucional para preveni-lo; de maneira geral, ele não parece compor preocupação explícita por parte do Comando Geral da PMMG.

A análise extraída das entrevistas permitiu compreender que os "tipos suspeitos" são construídos, pelos policiais, a partir de critérios estigmatizantes que informam a ação policial. Ainda que muitas vezes a cor da pele não seja a principal característica apontada pelos policiais, este diacrítico, associado com a corporeidade, tipo de vestimenta, local, horário, é um dos elementos que deterioram a identidade do abordado, reiterando a lógica da suspeição policial, transformando o estado de sua identidade: de cidadão a potencial suspeito.

Os "tipos sociais criminosos" são apontados através do "*kit peba*" no Distrito Federal, do *hip hop* em São Paulo e Minas Gerais e do *funkeiro* no Rio de Janeiro. Isto é o que configura o processo de racialização, pois associa características negativas a tipos e grupos sociais, criminalizando os comportamentos e as atividades econômicas, políticas e culturais dos grupos negros, e em especial, aspectos específicos dos jovens negros. Não é apenas um processo de criminalização da vestimenta, da música, da cultura; é também uma criminalização das formas de manifestação política e cultural, que pode ser vislumbrada, mais recentemente, também a partir das manifestações que se estenderam pelas ruas do país, desde junho deste ano. Assim, tais grupos constituem-se como principais alvos da ação policial, bem como dos efeitos negativos dela, como o abuso policial.

Ainda que a abordagem policial não esteja orientada por procedimentos uniformes e padronizados, provenientes dos dispositivos legais e pedagógicos, a pesquisa constatou a padronização da conduta, que confere sistematicidade à ação policial, em todas as localidades pesquisadas. Nesses termos, para as polícias há uma polarização entre o conteúdo formativo das academias e o "fazer policial". Os policiais estão submetidos a critérios e normas que organizam sua atividade, mas não necessariamente regulam o modo de se "fazer polícia" na rua. A formação militarizada, com a predominância da

lógica da "ordem unida", reforça a dissociação entre a prática policial e os procedimentos que deveriam orientar suas práticas na ação ordinária no espaço público e frente à cidadania.

3. ACUSAÇÕES DE RACISMO NA POLÍCIA MILITAR: O ATIVISMO ANTIRRACISTA E A CONSTRUÇÃO DE *CASOS EMBLEMÁTICOS*

O objetivo da pesquisa relativa às acusações[39] de racismo formuladas contra as polícias militares em atividade de policiamento e abordagem foi conhecer como os movimentos sociais elaboram demandas e críticas direcionadas a todo o sistema de segurança pública, incluindo as polícias, no que tange às relações raciais.

É muito disseminada socialmente a percepção de que as polícias dispensam tratamento desigual aos diferentes grupos étnico-raciais – o que a pesquisa constatou por meio da análise de dados. Por um lado, o movimento de juventude negra no Brasil elegeu o tema do "genocídio da juventude negra" como uma questão prioritária de ação para o presente e tem intervindo em diversas instâncias de formulação de políticas públicas com esta pauta[40]. Por outro lado, a constatação de que a polícia age diferentemente nos territórios marcados pela presença negra ou indígena é hoje reforçada em diversos níveis de discurso sobre segurança e direitos. Desde teses acadêmicas e análises veiculadas por mídias a panfletos e manifestos de grupos engajados na luta pela igualdade racial[41], o jovem negro da periferia é identificado como a principal vítima fatal da violência urbana, em especial da violência policial neste contexto.

Conhecer como esta pauta tem sido formulada, como alguns casos de racismo têm sido identificados e acompanhados pelos ativistas, como os casos denunciados têm sido tratados nas instâncias institucionais de apuração e punição de abusos policiais e instâncias de promoção de igualdade racial estão entre os objetivos desta etapa da pesquisa.

Orientou-se pela perspectiva de que as acusações de racismo na atuação policial são o resultado de um processo social complexo que envolve desde o reconhecimento de uma situação social como sendo discriminatória e abusiva, produzindo a vitimização. O reconhecimento passa ainda pela possibilidade de construção de uma identificação entre as vítimas e necessita da organização delas para dar visibilidade social ao seu sofrimento. Para que a luta antidiscriminatória torne-se um problema público, ela tem que ser capaz de catalisar apoios e gerar dinâmicas de ativismo que fortaleçam o reconhecimento da discriminação como produto da desigualdade racial. A denúncia da desigualdade racial necessita de canais institucionais de expressão de visibilidade para a formulação de

39 Entende-se acusação como resultado de um processo social de produção do desvio para cuja compreensão sociológica é relevante a pesquisa de todos os atores envolvidos no conflito, constituindo uma ação coletiva (ver Becker, 2008).

40 A pauta do "genocídio da juventude negra" emergiu com maior vigor nos anos 2000 em decorrência da constituição de um novo conjunto de atores políticos definido como movimento de juventude negra, constituído por uma militância jovem negra que passou a problematizar as especificidades do segmento, articulando demandas etárias/geracionais com demandas étnico-raciais. Entre as especificidades do segmento destacou-se a incidência de maiores taxas de mortes violentas entre os jovens negros, o que passou a ser tratado pelo movimento como genocídio ou extermínio programado (Morais e Ramos, 2012).

41 O que se convencionou chamar de igualdade racial é uma forma de interpretar, na esfera da disputa por formulação de políticas públicas, um conjunto de propostas e ações da luta antirracista, que incluem também demandas por reconhecimento e valorização das diferenças étnico-raciais no Brasil.

demandas e proposição de mudanças. A efetividade destes canais institucionais, aliada à organização do associativismo, pode culminar na formulação de ações e políticas públicas de combate ao racismo institucional, de combate à discriminação individual e de promoção da igualdade racial na segurança pública.

Visando este percurso analítico, a pesquisa elegeu como interlocutores vítimas de discriminação racial na abordagem policial, ativistas antirracistas que mobilizam pautas relacionadas à segurança pública, lideranças de movimentos e organizações ligadas às lutas antirracistas e lutas contra a violência policial, ativistas que atuam em organismos estatais ligados à promoção da igualdade racial e também ligados ao controle externo da ação policial.

Os procedimentos da pesquisa foram baseados em metodologia qualitativa de coleta de depoimentos e documentos visando três objetivos: i) conhecer a avaliação dos ativistas sobre a atuação da Polícia Militar diante das diferenças raciais; ii) conhecer o seu trabalho e os mecanismos mais frequentemente utilizados para realizar a denúncia de casos de discriminação racial – elegendo *casos emblemáticos* para estudo mais aprofundado; iii) conhecer as proposições dos ativistas antirracistas para a promoção da igualdade racial na segurança pública.

Desde os primeiros momentos da pesquisa foi percebida a proeminência que os movimentos sociais assumiam diante da denúncia pública de casos que se tornaram emblemáticos por evidenciarem o tratamento policial a grupos específicos da população, assim como a existência de conflitos decorrentes do racismo institucional na segurança pública. Também foi observado que vítimas de práticas policiais compreendidas como arbitrárias e discriminatórias procuram ativistas, organizações da sociedade civil e instituições participativas para obter algum respaldo, por vezes jurídico, no processo de denúncia.

Neste sentido, a equipe de pesquisa entendeu que mapear atores do associativismo antirracista era um caminho oportuno, tanto para se chegar a alguns *casos emblemáticos* como para entender o papel de atores e organizações da sociedade civil na dinâmica da denúncia e apuração de casos relacionados a ações abusivas e discriminatórias da polícia. Também é fundamental para compreender como se formula uma pauta pública de reivindicações e propostas para a promoção da igualdade racial na segurança pública.

A escolha dos *casos emblemáticos,* eleitos pelos próprios militantes como relevantes para a compreensão do conflito enunciado e das formas de luta empreendidas, foi definida pelos seguintes critérios:

1. Casos que envolvam ações de policiais militares em que a acusação de racismo ou discriminação racial tenha sido formulada;

2. Casos que ganham proeminência no cenário estadual ou nacional, evocando reações na mídia, entre os movimentos sociais, e de âmbito institucional, provocando e permitindo o acompanhamento, pela equipe de pesquisa, de suas repercussões nas dimensões políticas (mobilizações e protestos do associativismo antirracista; manifestações de casas legislativas, declarações

ou ações de secretarias do executivo), criminais (através de processos administrativos e/ou judiciais movidos contra autores de ações discriminatórias, definidas a partir do componente racial) ou institucionais (através de ações e documentos produzidos em ouvidorias, promotorias, defensorias e corregedorias).

Foi possível perceber que, em virtude das diversas dinâmicas do associativismo antirracista, as repercussões dos casos mencionados pelos entrevistados foram variáveis em cada estado. Por exemplo, no Distrito Federal não foi encontrado nenhum caso que atendesse a estas definições, porém, nas entrevistas ali realizadas, foram mencionados casos ocorridos em São Paulo e no Rio de Janeiro, que são considerados pelos ativistas sediados no DF como emblemáticos do conflito racial nas questões de segurança pública no Brasil. Foram identificados *casos emblemáticos* que correspondiam aos critérios da pesquisa nos estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

Em Minas Gerais, dos quatro casos estudados, destaca-se a prisão do rapper Emicida em Belo Horizonte. Em sua apresentação na capital mineira em 13 de maio de 2013, o artista foi acusado de ter incitado a violência contra a polícia antes de executar o rap "Dedo na ferida". Após o show, Emicida foi conduzido para a 36ª Delegacia Seccional de Barreiro e liberado horas depois.

Este episódio encontra correspondência em outras informações colhidas pela pesquisa, como em São Paulo, quando um dos nossos interlocutores disse ser o rap um instrumento de denúncia da violência policial contra a população negra e da periferia. Em razão disto, segundo o mesmo interlocutor, a polícia sempre atuou com forte repressão junto a tais manifestações.

Na ocasião da prisão de Emicida, o rapper havia feito um discurso de rechaço à atuação policial na remoção de moradores de territórios em litígio, como o Quilombo Rio dos Macacos, em Simões Filho-BA, e o bairro Pinheirinho, em São José dos Campos-SP, e na ocupação Eliana Silva, em Belo Horizonte-MG.

O caráter racializado da repressão policial em bairros periféricos, de maioria negra, é mobilizado no argumento dos ativistas, tanto nos episódios mencionados por Emicida em seu discurso-canção como no *caso emblemático* estudado no Rio de Janeiro construído após a morte do menino Juan Moraes, em julho de 2011. O crime ocorreu durante uma suposta operação contra grupos de narcotraficantes na favela Danon, na zona metropolitana da capital carioca. Os policiais esconderam o corpo do menino morto durante a operação. Foram condenados em 2013.

Entretanto, não é apenas a atuação policial em comunidades pobres que caracteriza a acusação de racismo na atuação das polícias militares nos estados estudados. O assassinato de Flávio Sant'Anna por policiais no estacionamento de um supermercado foi construído pelos ativistas como uma demonstração que homens negros jovens são alvos prioritários de ações policiais discriminatórias e abusivas.

Flávio Ferreira Sant'Anna morreu no dia 3 de fevereiro de 2004, depois de ter dado entrada no Pronto Socorro com dois tiros disparados por policiais que estavam em busca

de suspeitos de terem furtado um carro. O Boletim de Ocorrência lavrado no mesmo dia, no 13º Distrito Policial, dizia que ele fora reconhecido no testemunho de uma vítima que acusava Flávio de investir belicamente contra a polícia e roubar seu veículo.

Entretanto, dois dias depois de lavrado o B.O. do roubo, a vítima voltou a prestar depoimento, acompanhada de seu defensor, para relatar que os policiais a "orientaram" a confirmar a versão da troca de tiros e a reconhecer os objetos e o autor. A vítima do roubo presenciou a abordagem policial a Flávio Sant'Anna e afirmou que ele não estava armado, não reagiu à abordagem e não foi reconhecido como o autor do roubo. Os policiais a teriam coagido a confirmar a versão descrita no B.O.

Ao perceberem que não se tratava do assaltante, os sete policiais envolvidos tentaram camuflar a ocorrência, incriminando a vítima e forjando um confronto policial, o que só foi revelado mais tarde. Este tornou-se um *caso emblemático* na relação entre PMESP e a comunidade negra. Nos termos de um dos interlocutores da pesquisa, até os anos 2000 havia um "tabu" na Polícia Militar paulista em questões relacionadas à da temática "cor", como a discussão da negritude e do racismo; tanto na relação do policiamento da população afrodescendente como dentro da própria instituição, a morte do Flávio tensionou ainda mais este quadro.

Apesar da existência de um grande número de policiais negros no quadro da PMESP, especialmente entre os praças, até a morte de Flávio não havia na corporação políticas ou ações afirmativas relacionadas às questões raciais. O que começou a mudar em 2004, com a implantação da disciplina "Ações Afirmativas e Igualdade Racial" em todos os cursos de formação e aperfeiçoamento da instituição. Ribeiro (2009) relaciona a referida mudança na corporação à repercussão interna e externa da morte de Flávio Sant'Anna.

Tal caso reúne todos os elementos de um *caso emblemático* por ter circulado praticamente todo o Brasil, ecoando em meios jurídicos e governamentais, ensejando repercussões internas à polícia, muito comentadas em todas as entrevistas de todos os estados, colhidas junto aos ativistas antirracistas.

Além disso, o caso reúne também elementos para refletir sobre outras tensões e contradições que circundam os debates sobre relações raciais e racismo institucional. Flávio era negro, mas não era pobre – categoria em que se enquadrariam as vítimas típicas destes abusos, segundo discursos de policiais –, possuía um carro próprio, portador de uma formação tida como de elite; era filho de policial e foi vítima de uma sequência de ilegalidades por parte dos colegas de seu pai: coação de vítimas, abusos de autoridade, forjamento de provas.

Vários outros casos que geraram repercussão na mídia e nas instituições de controle policial, judiciais e nos órgãos de promoção da segurança e da igualdade racial foram identificados e analisados pela pesquisa, porém nem todos tiveram como resultado a punição de acusados ou a produção de debates internos às instituições da segurança pública em torno da crítica ao racismo institucional.

A estratégia de estudo, que se utilizou de entrevistas e análise de *casos emblemáticos*, permitiu recobrir diversas modalidades de associativismo antirracista e pró-direitos humanos nos quatro estados. Foi possível perceber articulações nacionais e até internacionais do associativismo antirracista para colocar no debate público as acusações de racismo institucional nas polícias militares, bem como foram perceptíveis as diferenças de atuação e articulação do associativismo nos planos locais.

O resultado mais evidente da pesquisa é a constatação da existência do racismo institucional operando nas corporações policiais militares dos quatro estados estudados e de outros estados citados pelos interlocutores. A quantidade e a intensidade dos casos de discriminação racial enumerados pelos interlocutores fornecem evidências empíricas abundantes da produção cotidiana da desigualdade racial na operação da segurança pública no Brasil.

A face dramática e cruel do racismo, tal como na avaliação dos ativistas, se expressa no extermínio dos jovens negros de territórios como periferias e favelas pelas mãos de policiais, sobretudo militares. Extermínio que tem caráter sistemático e, por isso, é caracterizado pelos ativistas como uma prática de genocídio da população jovem negra e pobre. O caráter sistemático da violência policial destinada a este público demonstra a institucionalização do racismo nas polícias militares. Os dados levantados pela pesquisa corroboram a existência do que os ativistas nomeiam de genocídio de jovens negros.

Se em toda parte se encontra o mesmo diagnóstico, localmente as formas de organização do associativismo antirracista são diferentes. E são também diversos os recursos mobilizados pelos ativistas e suas organizações para fazer frente ao quadro dramático que denunciam.

Em São Paulo e no Rio de Janeiro existem grandes *casos emblemáticos* em que a acusação de discriminação racial na abordagem policial atinge grande visibilidade, nacional e internacional, e produz impactos institucionais, como investigações, punições de policiais acusados e ações internas às corporações policiais. Contudo, apesar de haver muita comoção social e pressão por mudanças por ocasião da divulgação dos grandes casos – como ocorreu, por exemplo, com os casos Flávio Sant'Anna e Juan Moraes –, é nítido que a imensa maioria de casos de discriminação identificados por ativistas não atinge o mesmo grau de visibilidade pública e não gera reações institucionais.

A denúncia e o acompanhamento de casos emblemáticos é fruto do trabalho de mobilização dos ativistas. E tem potencial de atingir seus objetivos quando está apoiada em canais institucionais de recepção de denúncias, acompanhamento dos casos e oferecimento de respostas efetivas.

Os ativistas ouvidos diagnosticam a ineficácia das instituições estatais para receber denúncias, apurá-las, punir abusos e propor reformas. Mesmo ressaltando localmente algumas iniciativas que consideram importantes, a avaliação geral dos ativistas sobre o funcionamento da justiça para coibir o racismo na atuação policial é muito negativa.

Esta ineficácia em coibir abusos deixa os ativistas numa posição frágil para realizar as denúncias e prosseguir com o ativismo. Quase todos os interlocutores da pesquisa expressam um medo constante – sentido até mesmo por ativistas bem posicionados em relação aos partidos políticos e aos órgãos estatais – de agir na denúncia da violência policial. Já que constatam a ineficácia dos órgãos de apuração e justiça, a denúncia não protege os ativistas de retaliações e ameaças.

Todos os ativistas negros entrevistados relatam as marcas de uma experiência pessoal negativa na relação com a polícia. O repertório social dos negros – principalmente se jovens e pobres, mas não só – é construído pelo medo da arbitrariedade policial. O que em parte explica porque os abusos por eles sofridos não são denunciados publicamente. Explica também porque boa parte do associativismo antirracista tem se mantido pouco propositivo na formulação de propostas objetivas de reformas na segurança pública.

Os casos relatados pela pesquisa em Minas Gerais tornam evidentes alguns mecanismos pelos quais a repressão dos ativistas é feita por setores das corporações policiais. A prisão do rapper Emicida durante um show em que expressou a crítica a uma ação da PMMG e o espancamento de uma liderança juvenil, que participa da mobilização contra a violência da PMMG durante as manifestações populares de 2013 e pela desmilitarização da polícia, não deixam dúvidas sobre a fragilidade do associativismo para denunciar os abusos.

A repressão indireta ou direta do ativismo reforça o distanciamento simbólico entre as polícias militares e vastas parcelas da população, sobretudo a juventude negra dos bairros pobres e das favelas. Uma parte dos ativistas é cética em relação aos prognósticos de reformas das polícias e descrente da efetividade da educação policial. Mesmo programas de policiamento comunitário, UPP e polícia de proximidade são vistos com crítica, desconfiança e até rechaço por parte de ativistas, que constatam casos de abusos e mortes cometidos por policiais atuantes nestes programas.

Predominam nas ações do associativismo antirracista as estratégias de denúncia de casos individuais e de reivindicação de pautas pontuais. As ações mais frequentemente observadas constituem a criação de campanhas de protesto e divulgação de ideais de igualdade racial, como se viu especialmente em São Paulo e Minas Gerais.

O debate sobre ações afirmativas na segurança pública é ainda muito incipiente, mesmo nas fileiras do movimento negro. Uma das poucas referências em escala federal foi feita ao Plano Juventude Viva, como exemplo raro de política construída com o apoio, a pressão e a interlocução do movimento da juventude negra.

Ainda uma parte do associativismo da juventude negra tem investido em iniciativas de valorização da cultura jovem negra de periferia, através das articulações em torno da cultura hip hop, em especial do rap, e dos demais movimentos de música e estilo de vida da juventude negra. O caminho da valorização da cultura é visto por eles como uma forma de luta por reconhecimento.

4. RESPOSTAS INSTITUCIONAIS PARA A DESCONSTRUÇÃO DO RACISMO INSTITUCIONAL

Pretendeu-se também identificar quais são as respostas institucionais fornecidas pelas polícias militares de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal diante da acusação da prática de racismo institucional e/ou discriminação racial na atuação policial. Para tal, foram definidos dois objetivos: o primeiro é evidenciar as respostas institucionais diretamente relacionadas aos *casos emblemáticos*, na intenção de perceber a sua repercussão institucional, seus desdobramentos e consequências. O segundo é analisar, nos quatro estados, a percepção dos gestores estratégicos das PMs

sobre as acusações de racismo e das respostas institucionais de natureza mais estrutural, voltadas à inserção de inovações na estrutura, na produção doutrinária ou documental, na promoção da formação e treinamento, no recrutamento e na regulação da atividade operacional na ponta da linha.

O quadro de respostas institucionais em reação às acusações ou comprovações das denúncias é analisado de acordo com cinco respostas possíveis: a) negação da existência de ações discriminatórias ou relatos de sucesso no enfrentamento dos problemas ocorridos; b) fixação de normas de conduta para abordagem policial; c) formação continuada e investimento em formação de novos ingressantes nas PMs; d) modificação nas formas de recrutamento para aumentar a representação das minorias discriminadas na composição dos corpos de polícia; e) desenvolvimento de programas e políticas internas de valorização das minorias e combate à discriminação, bem como formulação de políticas afirmativas de igualdade racial na segurança pública;

Como forma de identificar este quadro de respostas foi realizado trabalho de campo nas escolas de formação das PMs destes estados e nas instituições, internas e externas, de correição e controle. Foram realizadas entrevistas em secretarias de estado, nos comandos das polícias, com oficiais que lidam com a operação da segurança e com docentes dos centros de formação das PMs. Análise dos materiais pedagógicos complementaram o conhecimento sobre a temática destacada.

É importante frisar que a equipe desenhou a pesquisa a partir da aposta de que a superação do racismo institucional virá pela decisão de implementar políticas afirmativas da igualdade racial, pelos processos educativos dos formuladores e operadores da segurança, tanto quanto pela punição dos abusos e violências. Por isto foi dada ênfase tanto às escolas de formação policial e aos órgãos de promoção da igualdade racial quanto aos órgãos de comando, corregedoria e controle externo das polícias.

Por uma solicitação da equipe gestora do edital Pensando a Segurança Pública, a equipe de pesquisa ampliou o escopo geográfico do levantamento de dados e incluiu a análise das malhas curriculares e do Procedimento Operacional Padrão (POP) de um maior número de unidades federativas na coleta documental.

A partir da pista gerada pelas denúncias dos *casos emblemáticos*, foi analisada a capacidade das PMs em captar a dinâmica do associativismo e da luta pelo reconhecimento da discriminação como produto da desigualdade racial em seus processos internos e, assim, formular proposições de mudanças a partir de seus canais institucionais. A constatação mais evidente é que, desde os anos 1990, nas polícias militares brasileiras é notória a repercussão em face de alguns casos envolvendo condutas abusivas de policiais militares e que, de certa forma, impulsionaram as corporações a fornecer alguns tipos de resposta à sociedade. Esta dinâmica de produzir respostas mediante a eclosão de *casos emblemáticos* é evidente, sobretudo, no estado de São Paulo.

A exemplificação deste argumento é percebida nos casos do "Massacre do Carandiru" (1992), da "Favela Naval" (1997) e de Flávio Sant'Anna (2004), que impulsionaram mudanças na corporação e se tornaram emblemáticos na luta pelos direitos humanos, mobilizando diversos organismos nacionais e internacionais que

denunciavam as mazelas do sistema de segurança pública no Brasil, extrapolando assim a dimensão estadual. Destas repercussões, destacam-se: a) a criação de Ouvidorias da Polícia em alguns estados, b) introdução do núcleo de Direitos Humanos e policiamento comunitário, tanto nas escolas de formação como nos departamentos da PMESP e c) a criação da disciplina "Ações Afirmativas e Igualdade Racial" de forma transversal em todos os cursos de formação da PMESP.

Segundo um dos policiais entrevistados, o caso "Favela Naval" (1997) representou um divisor de águas na história da PMESP, pois marcou o momento em que a polícia passou a se preocupar com a sua imagem diante da sociedade, abalada diante da divulgação de um vídeo que retratou a tortura e morte de moradores da favela por policiais. Ainda em 1997, a PMESP adotou o policiamento comunitário como "filosofia e estratégia organizacional" e, em 1998, a corporação desenvolveu o método Giraldi de tiro defensivo, apresentado como eficaz na redução da letalidade tanto de policiais como de civis na eventualidade de confrontos. Já no ano 2000, a instituição criou o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, também vinculado ao comando-geral, com o objetivo de aperfeiçoar e intensificar o processo de implantação do policiamento comunitário no estado.

No caso do dentista Flávio Sant'Anna, a denúncia de racismo institucional, que era um tabu para a PMESP, não pôde mais ser ignorada, despertando inclusive a crítica interna à própria corporação, impulsionando o desenvolvimento de ações específicas, como a implantação, em 2004, da disciplina "Ações Afirmativas e Igualdade Racial" em todos os cursos de formação e aperfeiçoamento da instituição.

No entanto, nem todos os *casos emblemáticos* suscitaram movimentação institucional, mesmo no estado de São Paulo. O *caso emblemático* do motoboy Alexandre Menezes, por exemplo, gerou uma reação bastante tímida da corporação e de outros órgãos do sistema de justiça criminal, já que os policiais acusados pela morte do jovem foram absolvidos, não obstante a grande repercussão gerada na mídia e nos meios do associativismo antirracista. Nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, a despeito de terem sido percebidas respostas pontuais a casos específicos, os *casos emblemáticos* geraram repercussões mais gerais no âmbito da segurança pública e menos específicas quanto a políticas internas das polícias. Já no Distrito Federal, a equipe de pesquisa identificou que nenhuma das acusações de discriminação policial ganhou a dimensão de um *caso emblemático*. No DF, os movimentos sociais e a mídia trabalham a denúncia da prática da filtragem racial, principalmente, a partir dos casos ocorridos no estado de São Paulo.

Nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal, as movimentações institucionais mais recentes ocorrem mediante isomorfismo das mudanças de outras realidades, inclusive aquelas advindas de São Paulo, ou mesmo através de transformações das diretrizes para a segurança pública. Significa que mudanças internas que podem vir a reduzir a desigualdade racial na segurança pública – como mudanças na educação policial – não foram provocadas especificamente pela repercussão de casos específicos.

Com o estudo das respostas institucionais aos *casos emblemáticos*, foi percebido que nas PMs há espaços específicos em que demandas sociais repercutem e impulsionam

mudanças. Os centros de formação são os principais destes espaços e, na última década, têm se introduzido inovações, exibindo uma face progressista das polícias militares. Nestes locais, os policiais formados em cursos de pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento encontram espaço para atuar, já que persiste uma visão de que a formação universitária fora da própria polícia é um "desperdício" e signo de desinteresse pela carreira militar.

Em outros espaços das corporações há pouco ou nenhum reconhecimento sobre a temática das relações raciais; as corregedorias e os setores de operação passam ao largo da crítica social formulada contra as polícias pelo associativismo antirracista.

Movimentações no campo educacional foram identificadas em São Paulo e no Distrito Federal. No DF existe a oferta de disciplinas voltadas à educação étnico-racial – "Educação das Relações Étnico-Raciais" e "Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". A implementação destas disciplinas está mais relacionada a transformações na grade curricular impulsionadas por inovações estruturais do ensino no Brasil[42] do que pelo diagnóstico da existência de racismo institucional na PMDF.

No Rio de Janeiro, no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), não existe uma disciplina específica para relações raciais. O conteúdo é parte da ementa do Curso de Ética e Direitos Humanos, devendo ser trabalhado de forma transversal em todas as disciplinas, como chamou a atenção uma instrutora, em entrevista. Para ela, esssas iniciativas estão relacionadas à criação do "banco de talentos" – uma ação da Secretaria de Segurança para selecionar profissionais para atuar no ensino do sistema de segurança pública. Tanto civis quanto policiais podem se inscrever para docêncianas escolas de formação e academias.

Nos cursos de formação do Rio de Janeiro, foi identificada apenas uma disciplina com conteúdo específico sobre discriminação racial no Brasil. Porém, a disciplina não é obrigatória para todos os policiais, sendo ministrada para os atuantes na Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Recentemente, a Subsecretaria de Ensino e Programas de Prevenção da Secretaria de Estado da Segurança do Rio de Janeiro firmou um convênio com a Universidade Federal Fluminense (UFF) para implementação de um curso semipresencial para policiais militares. Oferecido como opção, o projeto acadêmico está em fase de elaboração por profissionais do Departamento de Segurança Pública da Faculdade de Direito da UFF, em parceria com a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cecierj).

Em Minas Gerais, nenhuma das experiências institucionais levantadas na Ouvidoria de Polícia, no Disque Denúncia Unificado e na própria PMMG surgiu como resposta institucional direta aos *casos emblemáticos* levantados no estado, ainda que a Ouvidoria tenha sido criada no "calor" gerado pela repercussão do caso "Favela Naval", em São Paulo. Na PMMG, as novidades doutrinárias, adaptações curriculares e modificações na correição surgiram de inovações internas à corporação, principalmente, no bojo de renovações doutrinárias como resultado de crises institucionais. Além disso, não se tem

42 Com a inclusão de uma unidade da PMDF como uma instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação, a introdução de conteúdos voltados às relações raciais passou a ser obrigatória nas atividades de formação.

notícia de ação afirmativa interna à PMMG, bem como de ação específica voltada à segurança da comunidade negra.

No estado de Minas Gerais, a equipe teve acesso aos documentos que normatizam os processos de abordagem policial nos centros de formação, Cadernos Doutrinários 1 e 2, ambos de 2011. A partir da análise de tais documentos percebe-se que em nenhum momento é feita referência a características de natureza étnico-racial, cultural, de classe ou de pertencimento a algum território urbano específico para caracterizar elementos de suspeição ou definir níveis ou características de intervenção. Os documentos definem grupos vulneráveis como "o conjunto de pessoas com características específicas, relacionadas ao gênero, à idade, à condição social, às necessidades especiais e diversidade sexual". Sua condição de vulnerabilidade é definida pela "ação de sujeição da pessoa a constante preconceito e discriminação, em razão de sua condição específica, independente de outros fatores". Neste sentido, a norma afirma que nesta condição se inseririam mulheres, crianças, adolescentes, idosos, a população em situação de rua, as pessoas com necessidades especiais e a população LGBTT. O preconceito racial, portanto, não é percebido pelo documento como uma dimensão de produção de *vulnerabilidade*.

No Rio de Janeiro, da mesma forma que em Minas Gerais, ao longo dos anos, a pressão por mudanças nas instituições policiais e da segurança pública em geral provocou alguns deslocamentos e inovações, como o programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro criado em 2009 para a redução de alguns indicadores da violência, incluindo homicídios dolosos, ou ainda a disciplina ministrada para policiais da UPP que versa sobre o tema da discriminação racial no Brasil.

No começo de 2011, o programa de metas para a redução de alguns indicadores de violência da Seseg/RJ passou a incluir nesse programa de metas os "autos de resistência". Atualmente se discute o fim desta tipificação administrativa através do Projeto de Lei 4471 de 2012. Tal projeto alteraria o Código de Processo Penal e poria fim ao recurso dos "autos de resistência", exigindo investigação em casos de mortes violentas e lesões corporais graves em ações policiais.

No que tange ao controle da atividade policial, no Rio de Janeiro, o Disque Racismo é dedicado ao recebimento de denúncias de racismo, preconceito e antissemitismo, além da Ouvidoria de Polícia do Estado do Rio de Janeiro, também criada em 1999 na Secretaria de Segurança. Nas principais denúncias à instituição, contidas nos relatórios mensais da Ouvidoria divulgados em seu site, não consta a discriminação racial.

Este é aspecto que merece atenção, já que não há legislação que determine o acolhimento de denúncia por parte das corregedorias das PMs quando um policial militar é acusado de preconceito ou discriminação racial. Nem procedimentos operacionais, nem nos códigos disciplinares, nem no Código Penal Militar (Brasil, 1969) existe tipificação específica para tais crimes. Com isso, muitas vezes uma acusação que poderia ser enquadrada como discriminação terá outra tipificação. Soma-se que, frequentemente, quando uma vítima deseja fazer uma denúncia contra um policial militar e resolve procurar a polícia (civil ou militar) para realizar uma denúncia, nem sempre encontra receptividade.

Em relação à pesquisa documental realizada com as malhas curriculares e com

o material de formação das PMs brasileiras[43], ressalta-se a presença de conteúdos relacionados aos direitos humanos nas grades de formação (de soldados a oficiais) de todas as PMs que enviaram material. Este conteúdo de direitos humanos, entretanto, usualmente está marcado apenas pela discussão jurídica, pela história da evolução das normas e sua abrangência temática. É rara a discussão, nesta disciplina, de questões substantivas. Um exemplo de exceção é o caso do estado de Alagoas, em que foi observada a menção a negros como grupos vulneráveis, dentro no Curso de Formação de Praças (material de 2013), dentro da disciplina de "Cidadania e Direitos Humanos".

Já em relação à pesquisa documental realizada com o Procedimento Operacional Padrão (POP)[44], foi percebido que a abordagem é tida como uma das principais atividades policiais e que existe sistematicidade em fixar normas de conduta para a sua realização. Todavia, nenhuma norma consultada versa sobre a questão racial de forma específica.

A existência de dispositivos para dirimir abusos na abordagem de indivíduos e grupos pode ser vista, sem dúvida, como um grande ganho. Todavia, não é possível ignorar que a ausência sistemática de crítica à discriminação racial na definição da suspeição produz as condições para a criminalização de práticas, estéticas e comportamentos sociais típicos da juventude negra, de suas identidades, territórios e tradições culturais.

Esta ausência não pode ser creditada a uma possível inoperância do associativismo antirracista, que tem denunciado os *casos emblemáticos* e elaborado outras ações de crítica do racismo institucional nas polícias. A carência de transformações nas PMs está claramente relacionada às características culturais e organizacionais das próprias instituições e do sistema de justiça criminal como um todo, que mesmo capaz de inovar e se adaptar diante de fortes pressões da sociedade, ainda permanece preso a uma cultura tradicional que influencia fortemente sua ideologia, desenho e concepção operacional.

Conclui-se que há uma pulverização nas formas como as PMs recebem as repercussões da denúncia de *casos emblemáticos* de racismo institucional e processam as transformações que eles produzem. Em alguns órgãos da corporação, há incapacidade de perceber o racismo institucional que produz desigualdade racial no acesso à segurança; ao veicularem a máxima de "tratar todos como iguais", operam o não reconhecimento da diferença, omitindo-se do compromisso de enfrentar a desigualdade produzida. O discurso comum é a peremptória negação da possibilidade de haver ação discriminatória da PM – como é exemplo a resposta da Corregedoria da PMESP à pesquisa. O argumento que subsidia esta resposta é o mesmo que subsidia a inexistência de qualquer modificação

43 Como parte da estratégia para a coleta de dados, a análise documental contou com o apoio da Senasp para o envio dos ofícios que apresentavam os objetivos da pesquisa e solicitavam os dados pertinentes aos comandos gerais da Polícia Militar de todos os estados brasileiros. Ao final do processo foram recebidas as malhas curriculares de Amapá, Alagoas, Goiás, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins.

44 Foi solicitado à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça que intermediasse a apresentação da pesquisa junto às polícias militares brasileiras para que estas propiciassem acesso aos documentos. Todavia, das 27 organizações policiais solicitadas, apenas as PMs de Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraíba, Tocantins, Piauí, Goiás, Santa Catarina e Maranhão disponibilizaram os Procedimentos Operacionais Padrões como instrumentos orientadores durante a abordagem.

nas formas de recrutamento para aumentar a representação das minorias discriminadas na composição dos corpos de polícia e no desenvolvimento de programas e políticas internas de valorização das minorias e combate à discriminação, ou ainda, na formulação de qualquer política de promoção da igualdade racial no campo da segurança pública.

Entretanto, se há dificuldade em reconhecer que o comportamento policial diante das diferenças étnico-raciais produz a desigualdade racial na segurança pública, nem todas as formas de diferença são apagadas no discurso e na prática dos policiais militares: em todos os estados pesquisados, ao contrário da diferença racial, as diferenças de gênero e sexualidade são reconhecidas como questão política relevante, que merece uma postura específica dos policiais em situações de abordagem. Isso pode sustentar a afirmação de que a polícia é capaz de adotar posturas específicas de forma a reconhecer as diferenças e administrar os conflitos advindos do encontro com grupos sociais específicos, contudo, tal fórmula não se aplica quando a questão em pauta é a da raça. É aí que o racismo institucional é evidenciado.

Em quase todos os estados que tiveram as grades dos cursos de formação policial analisadas, não foi difícil encontrar conteúdos que versassem sobre o tratamento específico a grupos vulneráveis, ou ainda que abordassem as questões de gênero e sexualidade como algo que os policiais em formação precisam apreender. Isto aponta para a inclusão no processo formativo de conteúdos mais reflexivos, de cunho humanista, menos voltados à dogmática, e que contemplem a complexidade dos fenômenos sociais no trato das polícias militares com populações que, ao longo dos séculos, foram e são identificadas como "alvos" preferenciais da ação policial. Entretanto, o ensino das polícias militares, via de regra, e a despeito de avanços observados, ainda prioriza o adestramento e o condicionamento voltados para a constituição de uma força combatente, sendo que a reflexão e crítica em sala de aula são constantemente constrangidas pelos princípios que os regulamentos militares impõem.

Esta é a mesma lógica adotada pelas instituições de correição, fundamentais para o funcionamento institucional e a regulação cotidiana das organizações policiais. Observou-se que, na maioria das vezes, a dimensão de correição, especialmente em seu aspecto preventivo e na produção de mudanças e inovações institucionais, se encontra sufocada pelos aspectos puramente punitivos, especialmente quando se leva em conta a natureza militar dos regulamentos disciplinares e a característica hierárquica e disciplinar associada ao seu funcionamento. A correição, neste caso, pode ser inclusive incompatível com as próprias normas democráticas que os policiais devem defender.

É possível afirmar que ocorreram transformações na forma como é administrada a educação policial em alguns estados. Mas suas repercussões no trabalho cotidiano do policial, após o período de formação, ainda são tímidas, porque cursar a disciplina, por exemplo, não representa, necessariamente, que o policial terá sido levado a refletir sobre atitudes que possam expressar o racismo institucional e a produção da desigualdade racial na ação policial. Não há um conteúdo que dimensione o quanto as ações do

policial poderão acarretar na reprodução histórica do racismo institucional. Assim, não é espantoso perceber falas como as escutadas durante o trabalho de campo em São Paulo, em que policiais relacionavam o contato "trágico" entre a PM e pessoas negras como fruto de uma abordagem falha em aspectos técnicos. A dimensão das relações raciais é, portanto, silenciada.

5. RECOMENDAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

A partir do conhecimento acumulado, foram elaboradas recomendações para a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça para consolidar políticas públicas de construção da igualdade racial e de combate ao racismo nas instituições e nas práticas da segurança pública no Brasil. Entende-se que, diante da inaceitável desigualdade racial produzida pelo funcionamento das instituições de segurança, que resulta em taxas de mortalidade violenta de negros até três vezes mais altas que aquelas encontradas entre os brancos, é urgente a adoção de ações efetivas que visem a promoção da igualdade racial no direito à vida e à segurança.

1. Padronização e monitoramento de dados de cor/raça em todas as bases existentes no sistema de segurança pública. Diante da inexistência de bases nacionais ou estaduais em que as informações sobre segurança pública, especialmente sobre a atuação policial, possam ser desagregadas pelas variáveis de cor/raça, é primordial e imprescindível desenvolver ações objetivas de estímulo à introdução da variável cor/raça em todas as bases de dados e instrumentos de coleta de dados da área. Do contrário torna-se extremamente custoso – quando não impossível – monitorar o desempenho das instituições de segurança junto aos diferentes segmentos étnico-raciais do país. É fundamental que a coleta dos dados siga a padronização oficial de classificação racial, segundo as cinco categorias de cor/raça construídas pelo IBGE (pretos, pardos, indígenas, amarelos e brancos), e amplamente utilizadas no monitoramento de políticas públicas no país, a fim de poder estabelecer padrões de comparabilidade. Para tal, é fundamental investir em capacitação dos operadores da segurança pública, em todos os níveis, para o adequado preenchimento da informação em todos os tipos de documentos públicos.

2. Cumprir o Artigo 53 do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010, que dispõe sobre a necessidade de adoção de medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra. Dada a constatação da existência de filtragem racial na abordagem policial e de racismo institucional que produz altas taxas de letalidade policial contra negros, maior número de prisões em flagrantes e maior incidência de incriminação de negros, é urgente que a Senasp atue no monitoramento da letalidade policial, dispondo de dados sobre cor/raça das vítimas da violência policial, e incentivando os estados ao desenvolvimento de ações específicas de redução da letalidade e combate ao

racismo institucional, como determina a lei.

3. Educação das relações étnico-raciais em segurança pública. Recomenda-se à Senasp três linhas de ação na indução de programas de educação policial e formação de agentes da segurança pública:

    3.1 Revisão da matriz curricular da Senasp com a criação de núcleo específico de disciplinas com a temática das relações raciais, orientadas para a crítica da existência do racismo institucional e para a produção da desigualdade racial mediante as práticas que resultam em letalidade. O racismo institucional deve ser tratado de forma explícita nos conteúdos relacionados às técnicas de abordagem policial, a fim de criticar a frágil construção da "fundada suspeita". Para tanto, é fundamental investir na formação docente, seja diretamente, seja estreitando vínculos com instituições universitárias com expertise na temática;

    3.2 Indução da introdução da educação das relações étnico-raciais na matriz curricular de formação policial, em todos os níveis. Induzir que as academias de formação policial sigam as diretrizes da Lei 10.639/2003, oferecendo o conteúdo de "História e Cultura Afro-Brasileira" em suas matrizes curriculares, com conteúdos que tratem da especificidade das relações raciais no contexto da segurança pública, abordando a violência e a insegurança que atingem os negros e as negras, a questão da filtragem racial na abordagem de suspeitos e a letalidade policial contra negros, em especial os jovens;

    3.3 Indução da introdução de conteúdos curriculares na formação de agentes da segurança pública, em todos os níveis, referentes a manifestações artísticas e conhecimento de estilos de vida, em especial ligados à valorização da cultura jovem negra, como hip hop, funk, rap, dança de rua, grafite e outras formas de expressão e estilo, com vistas a combater preconceitos relacionados à vestimenta, postura corporal e comportamentos típicos.

4. Induzir a formulação de normas de conduta para a atividade policial, como o Procedimento Operacional Padrão, com vistas a reduzir o arbítrio existente na formulação da "fundada suspeita" que autoriza a abordagem policial, um dos principais mecanismos de produção da desigualdade racial na segurança pública. A indução de normas de conduta para a atividade policial deve estar vinculada a: a) incorporação das normas de conduta na formação policial; b) apuração de desvios de conduta e abusos pelas corregedorias internas; c) vinculação do respeito às normas de conduta nos sistemas de avaliação funcional para promoção ou punição; d) discussão pública de normas de conduta para abordagem policial, em seus aspectos gerais, com segmentos do associativismo antirracista e representantes de segmentos negros.

5. Atuar na indução para a criação e o fortalecimento de Ouvidorias da Polícia e Ouvidorias em Defesa da Igualdade Racial (conforme determina o Artigo 51

do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010), com autonomia política, administrativa e financeira, a fim de promover canais institucionais eficientes de recebimento de denúncias de discriminação racial na atuação policial, acompanhamento jurídico e social das vítimas de discriminação racial e violência policial e apuração de responsabilidades administrativas e criminais por abusos cometidos na ação policial. Adicionalmente, deve-se retirar da competência da Justiça Militar a apuração de casos que envolvam denúncia de racismo na atuação policial, uma vez que tal crime não está previsto no Código Penal Militar, o que tem redundado na prática em ausência de apuração e produção de impunidade para estes casos.

6. Fomentar o debate público, a produção de conhecimento e a capacitação de agentes públicos e parceiros das instituições da segurança pública – como policiais, gestores, membros de conselhos de participação, docentes, ativistas, pesquisadores, estudantes – sobre o tema da desigualdade racial, do racismo institucional e da promoção da igualdade racial na segurança pública.

7. Recomenda-se à Senasp trabalhar de modo integrado com os órgãos federais que têm ação direta na promoção da igualdade racial e da vida segura para a juventude, como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), na formulação e execução de políticas e ações interministeriais. Para tanto, seria recomendável ativar o Grupo de Trabalho Interministerial sobre relações raciais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado obtido com o desenvolvimento da pesquisa aponta para o reconhecimento de que a racialização das relações sociais no Brasil se expressa de maneira contundente no campo da segurança pública. Evidencia-se o racismo institucional que opera nas corporações policiais militares dos quatro estados estudados.

A quantidade e a intensidade dos casos de discriminação racial enumerados pelos interlocutores do associativismo antirracista ouvidos, somada aos números oficiais de letalidade policial e prisões em flagrante levantados nos quatros estados estudados, fornecem evidências empíricas abundantes da produção cotidiana da desigualdade racial na operação da segurança pública no Brasil. Esta produção foi verificada mediante a análise dos dados quantitativos, da perspectiva dos policiais sobre a atividade de abordagem, da perspectiva do associativismo antirracista e da fragilidade das respostas.

Na avaliação dos ativistas, o racismo institucional na segurança encontra a expressão máxima no genocídio dos jovens negros de territórios como periferias e favelas pelas mãos de policiais militares. Os dados da pesquisa demonstraram o caráter sistemático da letalidade policial contra jovens negros, revelando a institucionalização do racismo nas polícias militares. Não se trata de concepções racistas individualmente manifestas por agentes policiais; o racismo institucional está enraizado nas próprias organizações, no funcionamento de todo o sistema de justiça criminal, que identifica a população

negra como alvo de necessário controle produzido mediante violência, perpetuando e atualizando práticas forjadas na colonização e na escravização de negros.

A filtragem racial torna-se evidente nos dados da letalidade policial. Em São Paulo, estado com a menor população negra residente entre os estudados (34% do total da população é composta por negros), as vítimas negras de mortes cometidas por policiais somam 58% do total. Em Minas Gerais, é notória a representatividade da população negra entre as vítimas de homicídio no estado. A desigualdade racial no acesso à vida segura é gritante, pois a taxa de mortos entre negros (14,2 por 100 mil habitantes) é quase quatro vezes maior do que aquela para vítimas brancas (3,7 por 100 mil habitantes). Números que deixam evidente a ausência de políticas de segurança pública para a população negra, que culmina nas altas taxas de mortalidade por homicídio neste grupo.

Comparando-se as taxas de letalidade policial dentro de cada grupo de cor/raça das vítimas, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (onde foi possível a obtenção de dados), a desproporção entre vítimas brancas e negras foi constatada em todos os locais. Nos estados em que há maiores taxas de letalidade policial (Rio de Janeiro e São Paulo), a discrepância entre negros e brancos mortos é ainda maior. Quanto maior o número de mortes produzidas pela atividade policial, mais evidente a filtragem racial de negros se torna, especialmente entre os jovens.

Além da produção da desigualdade racial nos resultados da letalidade policial, a pesquisa constatou ainda que a vigilância policial é operada de modo racializado. Os dados sobre as prisões em flagrante indicam que a maioria dos presos é composta de negros. Em Minas Gerais e São Paulo, a taxa de flagrantes de negros é mais que o dobro da verificada para brancos. Estes dados expressam que a vigilância policial privilegia as pessoas negras e as reconhece como suspeitos criminais, flagrando em maior intensidade as suas condutas ilegais, ao passo que os brancos gozam de menor vigilância da polícia para suas atividades criminais. A filtragem racial está entranhada nas próprias estratégias do policiamento.

O trabalho com as diferentes fontes oficiais mostrou que as bases de dados sobre segurança pública e justiça criminal não são formuladas para o monitoramento das práticas de filtragem racial. A precariedade de monitoramento na coleta e sistematização dos dados, sobretudo quando se trata da questão étnico-racial, prejudica não apenas a qualidade da informação, mas também a implementação de políticas públicas de monitoramento das práticas de filtragem racial ou de políticas afirmativas para a segurança da população negra.

Com o trabalho de campo realizado junto a policiais, identificou-se que os “tipos suspeitos” são compostos por critérios estigmatizantes que informam a ação policial. Embora os policiais neguem realizar a seleção de suspeitos pela cor da pele, este diacrítico, articulado a outras marcar corporais, como cabelo, formas de corporeidade, tipo de vestimenta, local, horário, orienta a lógica da suspeição policial, permitindo identificar no corpo as marcas da suspeição criminal. Isto é o que configura o processo de racialização, pois associa características negativas a tipos sociais e a grupos humanos, criminalizando os comportamentos e as atividades econômicas, políticas e culturais dos grupos negros, em especial dos jovens negros.

Ao processo de criminalização da vestimenta, da música, da cultura, associa-se a criminalização das formas de manifestação política e cultural dos jovens negros, como o hip hop e os eventos de ativismo.

Quanto mais altas as taxas de letalidade policial, mais elas se concentram sobre a população negra, jovem e dos territórios estigmatizados. Violência policial e racialização, desta forma, são fenômenos sociais correlacionados. Isto ajuda a compreender porque, historicamente, a luta contra a violência policial foi uma bandeira do movimento negro. Contemporaneamente, nas regiões estudadas, as lutas antirracistas se aproximam das formas associativas da luta contra a violência policial. De um lado, há a emergência das pautas trazidas pela juventude negra como ator político novo na esfera pública, pautando a violência letal contra os jovens negros, construindo o direito à vida segura como uma de suas principais bandeiras de luta. De outro lado, a emergência de movimentos de luta contra a violência policial que denunciam o caráter racista do extermínio promovido por policiais, como é o caso do Movimento Mães de Maio, em São Paulo, e dos protestos construídos em torno do assassinato de Amarildo de Souza, no Rio de Janeiro.

Da associação entre estes dois movimentos surge a pauta do genocídio da juventude negra e periférica, apontando o fracasso coletivo em proteger a vida de uma parcela significativa de pessoas marcadas por discriminações que articulam raça, recorte etário, posição de classe e pertença territorial – o que corresponde ao fenômeno que a literatura internacional definiu como racismo institucional.

Uma coleção incontável de casos de discriminação racial no direito à segurança e na relação com os policiais é constituída pelos ativistas ouvidos pela pesquisa. A maior parte destes casos não obtém visibilidade social suficiente para produzir impactos para além da indignação e da solidariedade daqueles que se identificam com as vítimas. Muitos destes casos entram para a memória coletiva do país como efeitos necessários da luta contra o crime, produzindo a desumanização das vítimas e a aceitação social da letalidade como estratégia de segurança.

Alguns grandes casos rompem a naturalização das desigualdades raciais e se tornam emblemáticos, produzindo processos mais complexos de resistência ao racismo institucional e à discriminação racial na abordagem policial. A existência dos grandes casos é uma decorrência das estratégias de luta e mobilização do associativismo antirracista e do ativismo por direitos humanos. A denúncia e o acompanhamento de grandes casos é fruto do trabalho de mobilização dos ativistas.

A construção institucional das acusações de racismo nas ações das polícias militares depende, para além da capacidade de mobilização da sociedade civil, da existência de canais institucionais para receber denúncias, acompanhar os casos, assistir as vítimas, proteger as testemunhas. Depende também de respostas efetivas, seja em termos de punição, seja na construção de ações internas às polícias e ao sistema de segurança para a desconstrução do racismo e a promoção da igualdade racial.

Assim, a atuação do associativismo antirracista foi fundamental para que a morte de Flávio Sant'Anna, em São Paulo, tenha sido debatida nacionalmente como um episódio de abordagem policial discriminatória. Mas o fato de existirem instituições

atuantes, como o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra e a Ouvidoria da Polícia, foram fundamentais para que a denúncia gerasse procedimentos investigatórios, processos criminal e administrativo. Da mesma forma, a força do associativismo trouxe para as fileiras da Polícia Militar paulista uma crítica interna, que se materializou na criação de uma disciplina para debater as relações raciais nos quadros da formação policial.

No Distrito Federal, mesmo sem haver um grande caso emblemático, a crítica interna à corporação também se comunica com o associativismo antirracista, propondo mudanças no modelo de educação policial e incorporando a educação das relações étnico-raciais como conteúdo obrigatório da formação policial.

As iniciativas de educação policial para as relações raciais são positivas, mas ainda não dão conta de romper os pilares poderosos sobre os quais o racismo institucional se reproduz e produz desigualdades no direito à vida segura.

Dois fatores são predominantes para o quadro de dificuldades em encaminhar a denúncia formal do racismo e em promover mudanças efetivas no modo de operação da segurança pública. Um deles é a fragilidade das instituições estatais em receber a denúncia dos casos e as demandas sociais por reformulação das políticas públicas. O outro é a fragilidade do associativismo antirracista diante das dificuldades em fazer as denúncias, exigir respostas efetivas e propor reformulações e políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial em segurança pública.

No que tange à fragilidade institucional, ela passa pela limitação dos órgãos de participação social na gestão do Estado, que atualmente atingiram um grau significativo de institucionalização na esfera federal, mas ainda encontram grandes obstáculos de consolidação, em especial nas esferas mais locais. Isto é ainda mais verdadeiro no campo da segurança pública, onde a participação social na formulação e condução de políticas públicas encontra imensas resistências em face da concepção de que segurança é um assunto de Estado, que deve ser conduzido pelos princípios da segurança nacional, do sigilo e do privilégio das corporações estatais.

Outra fragilidade institucional é a falta de autonomia política, financeira e legal das ouvidorias de polícia e órgãos similares, que, embora recebam denúncias, não têm instrumentos para apurá-las, orientar e apoiar as vítimas, nem amparo legal para punir ou propor transformações. Na medida em que as instituições da segurança são blindadas à participação social, os órgãos e mecanismos de controle externo tornam-se fundamentais para a denúncia de abusos e para a pressão por apuração, para cobrar respostas dos órgãos judiciais e das corregedorias internas, potencializando a voz dos denunciantes e até mesmo protegendo suas identidades pessoais. A proteção dos denunciantes é vista pelos ativistas ouvidos como condição *sine qua non* para a denúncia, em face de casos vividos de retaliação e revanche por parte de policiais acusados.

Nos órgãos internos de corregedoria das polícias, bem como na Justiça Militar, o predomínio do corporativismo e do não reconhecimento das práticas que produzem a desigualdade racial na segurança pública são obstáculos para que as denúncias dos militantes sejam recebidas, consideradas e apurações isentas sejam levadas à frente,

visando a reparação das violências cometidas. A percepção do corporativismo por parte dos denunciantes, e até mesmo experiências concretas de retaliação em razão de denúncias realizadas, são um grande desestímulo à busca dos canais institucionais de controle da atividade policial.

Até mesmo a Justiça Comum, com suas barreiras de acesso e seus próprios processos de suspeição dos denunciantes, tem se revelado mais eficiente para absolver os policiais acusados de assassinatos do que para condená-los diante de evidências. Por isto, uma das demandas identificadas pela pesquisa junto aos ativistas foi o fim dos "autos de resistência" e o apoio ao Projeto de Lei 4.471/2012, que prevê a alteração de alguns artigos do Código Penal (161, 162, 164, 165, 169 e 292), estabelecendo a necessidade de inquérito para garantir a apuração das mortes ocorridas em atividades de policiamento.

No que tange à fragilidade do associativismo antirracista, ela é expressa pelos interlocutores da pesquisa como um medo constante e altamente disseminado – sentido até mesmo por ativistas que atuam em partidos políticos e órgãos governamentais – de agir na denúncia da violência policial. O medo da arbitrariedade policial e dos efeitos perversos do racismo institucional parece parte constitutiva da experiência de ser negro(a) no Brasil.

Uma das constatações do trabalho de campo é de que o repertório social dos negros – principalmente se jovens e pobres, mas não só – é construído pelo medo da arbitrariedade policial. De um lado, vastas parcelas da população cujo direito à vida e à segurança não é reconhecido. De outro, instituições policiais desacreditadas, com uma das mais baixas taxas de confiança na polícia entre os países democráticos. Em sondagem de opinião divulgada recentemente, 70% dos respondentes afirma não confiar na polícia (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013).

Esta configuração do conflito produzido pela existência/resistência do/ao racismo institucional gera o distanciamento do associativismo antirracista em relação às formulações específicas da segurança pública, se comparadas às formulações deste associativismo para os campos das políticas de saúde e educação. A produção da desigualdade racial na segurança pública, que tem como subproduto a repressão indireta ou direta do ativismo, produz também um imenso distanciamento simbólico entre as polícias militares e vastas parcelas da população, sobretudo a juventude negra dos bairros pobres e das favelas. Ao diagnóstico do genocídio da juventude negra promovido pelas altas taxas de letalidade policial, boa parte do associativismo antirracista responde com propostas de extinção ou desmilitarização da polícia.

O debate sobre ações afirmativas na segurança pública é ainda muito incipiente, mesmo nas fileiras do movimento negro. A construção de políticas públicas de segurança especificamente voltadas à proteção da população negra – especialmente a jovem, em que se concentram as piores taxas de mortalidade violenta – avança muito lentamente, pela criação de campanhas de protesto e ações pontuais. O Plano Juventude Viva é um exemplo raro de política construída com o apoio, a pressão e a interlocução do movimento da juventude negra.

Há ceticismo entre os ativistas com relação aos prognósticos de reformas das polícias, e há descrença na efetividade da educação policial produzida em ambientes militares, ainda que parte das ações conduzidas pelo associativismo nas suas lutas sejam direcionadas a iniciativas de educação. Mesmo reconhecendo que não há saída que não passe pela educação, os ativistas identificam a raiz do conflito no próprio modelo de segurança pública, informado pelo racismo institucional. Para eles, sem mudanças profundas nas concepções racializadas da segurança pública, até mesmo as inovações nos modelos de policiamento acabam reproduzindo os mesmos resultados de discriminação.

Da parte das corporações, a negação da existência do racismo institucional bloqueia qualquer discussão sobre a necessidade de ações afirmativas na segurança pública. Um dos argumentos ouvidos pela pesquisa foi o de que falar em políticas específicas de segurança para a população negra ou da juventude seria instituir uma diferença de tratamento onde, supostamente, ela não existe. O discurso oficial, com isto, nega aquilo que individualmente os próprios agentes policiais admitem: o tratamento desigual da polícia em territórios de pobreza. E nega o que professores pós-graduados procuram discutir no interior das salas de aula das academias de polícia, mesmo que de forma minoritária e enfrentando resistências.

O discurso dos comandantes sustenta-se na invisibilidade da questão racial; uma vez que a desigualdade produzida pela ação policial não é monitorada em dados, não se constitui em indicadores de avaliação das políticas de segurança e, portanto, não existe para os gestores. Também não existe como indicador de avaliação individual nas carreiras, não existe como falta disciplinar, portanto, não existe para os corregedores.

As conclusões da pesquisa apontam evidências empíricas da existência do racismo institucional e da produção da desigualdade racial na segurança pública. Apontam os jovens negros como as principais vítimas dessa desigualdade que mata. O racismo na segurança pública não é apenas o reflexo de um racismo difuso da sociedade brasileira, de uma herança histórica supostamente em vias de desaparecimento. A desigualdade racial é, na atualidade, um dos principais produtos do modelo de segurança pública que ainda predomina nos maiores corpos policiais do país. E matou em operações policiais centenas de pessoas negras antes que elas tivessem completado 25 anos, enquanto esta pesquisa estava sendo produzida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Geová da S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, edição 3, jul./ago. 2008, p. 134-155.

BECKER, Howard. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRASIL. **Código Penal Militar**. DECRETO-LEI de 21/10/1969.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**.

7ª ed. 2013. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/novo/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao>. Acesso em: 5 nov. 2013.

IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, v. 8. Disponível em: <http://www. ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse. pdf>. Acesso em: out. 2013.

LIMA, R. S. **Entre palavras e números:** violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

MORAIS, D. Souza & RAMOS, P. César. Black youth movement and the new political and institutional spaces in Brazil. In: TEJERINA, B. & PERUGORRÍA, I. (Org.). **Global Movements, National Grievance: Mobilizing for "Real Democracy" and Social Justice.**. 1ª ed. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2012, p. 393-413.

PINC, Tania. Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, edição 2, 2007.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L**. Elemento suspeito:** abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. RJ: Civilização Brasileira, 2004.

RIBEIRO, Airton Edno. **A relação da Polícia Militar paulista com a comunidade negra e o respeito à dignidade humana:** a questão da abordagem policial. Dissertação (mestrado) – Departamento de Educação, UFSCar, São Carlos, 2009.

SILVA, Gilvan Gomes da. **A lógica da polícia militar do Distrito Federal na construção do suspeito**. Dissertação (mestrado) – Departamento de Sociologia UnB, Brasília, 2009.

SILVA, Robson Rodrigues da. **Entre a caserna e a rua:** o dilema do pato **–** uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI. Niterói: EdUFF, 2011.

5

SEGURANÇA PÚBLICA E VULNERABILIDADE DE MULHERES E CRIANÇAS:

OS MUNICÍPIOS PODEM FAZER ALGO A RESPEITO?

Jacqueline Isaac Machado Brigagão[1]; Fernando Burgos Pimentel dos Santos[2];
Samira Bueno Nunes[3]; Sofia Reinach[4]; Melina Rombach[5]; Sofia Von Mettenheim[6];
Caio Valiengo[7] e Marco Antonio Carvalho Teixeira[8]

RESUMO

O objetivo da pesquisa[9] foi realizar o mapeamento das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes em três municípios brasileiros: Campinas (SP), Vitória (ES) e Salvador (BA). Para tanto, foram identificados os fluxos de atendimento dos diversos serviços/equipamentos que compõem essas redes, as ações e práticas desenvolvidas e as principais dificuldades enfrentadas no cotidiano das vítimas de violência. Para contextualizar os dados e desenhar um panorama da notificação da violência realizou-se uma analise quantitativa do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde, do número de crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência registrado no período de 2009 a 2012, nos três municípios pesquisados. Optou-se pela triangulação metodológica, ou seja, o uso de métodos quantitativos e qualitativos, a fim de ampliar a discussão apresentada. As três cidades foram visitadas, o que possibilitou a realização de entrevistas e observações, registradas nos diários de campo dos pesquisadores e analisadas posteriormente. As análises indicam que há nos municípios estudados índices preocupantes de violência e serviços/equipamentos que compõem as duas redes de enfrentamento, alguns dos quais ainda frágeis. Nas três cidades há dificuldades de organização dos serviços de modo a garantir fluxos e ações articuladas em rede. Mas há também iniciativas inovadoras desenvolvidas pelos municípios ou em parceria com esses, o que demonstra a importância da integração das ações desenvolvidas no local.

Palavras-chave: Rede de enfrentamento à violência contra a mulher; Rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes; Governos locais; Segurança pública.

1 Doutora em Psicologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora do curso de Obstetrícia da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e pesquisadora colaboradora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

2 Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

3 Mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Secretária-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

4 Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

5 Mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

6 Graduanda em Administração Pública FGV-EAESP e residente em pesquisa do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

7 Pós-graduado em Gestão Pública na Escola de Sociologia e Política e assistente de projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

8 Doutor em Ciências Sociais pela Puc/São Paulo professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

9 A pesquisa foi coordenada por Jacqueline Isaac Machado Brigagão, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Fabiana Paschoal Sanches de Moura. Contou com a participação dos pesquisadores: Samira Bueno Nunes,Caio Valiengo, Fernando Burgos,Sofia Reinach, Beatriz Rodrigues Melina Rombach, Sofia Von Mettenheim e Bruna Bortoluzzi.

ABSTRACT

This research seeks to map the networks of combat of violence against women, children and adolescents in three Brazilian cities: Campinas (SP), Vitória (ES) and Salvador (BA). We identified the assistance flows for the various services that make up these networks, their actions and practices, and the main difficulties in the daily lives of victims of violence. To contextualize the data and design an overview of violence reporting, we conducted a quantitative analysis of the Information System for Notifiable Diseases (SINAN), of the Health Ministry, using the number of children, adolescents and women victims of violence in the period from 2009 to 2012, in the three cities studied.We also attempted to identify innovative experiences developed in the subnational context that strengthen networks of violence combat against these populations and that may inspire other municipalities in the development of similar actions. We opted for methodological triangulation, namely the use of quantitative and qualitative methods in order to broaden the discussion presented. The three cities were visited, which allowed the realization of interviews and observations, recorded in the field diaries of researchers and analyzed later. The analyzes indicate that there is a worrisome rates of violence in the cities studied, and that some services in the networks are still fragile. In addition, there are difficulties in the three cities organizing the services in a way to ensure articulated network flows and actions.

Key words: *Network to combat violence against women; Network to combat violence against children and adolescents; Local governments; Public safety.*

1. INTRODUÇÃO

A violência contra mulheres, crianças e adolescentes é um fenômeno complexo e intimamente associado à vulnerabilidade social. O enfrentamento dessa questão é um tema central para o Estado e tem mobilizado recursos e ações nos três níveis de governo. A fim de contribuir para essa discussão realizou-se a pesquisa "O atendimento de crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência nos órgãos de segurança pública e de defesa dos direitos em três municípios (Campinas, Salvador e Vitória)". Trata-se de um estudo sobre as estratégias de implementação das políticas públicas dirigidas a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência e suas implicações nesses municípios específicos.

Na pesquisa foi realizada uma leitura da diversidade de elementos que constituem, operam e produzem as políticas públicas no cotidiano, tais como: textos, documentos, ações, gestores/as, profissionais, usuários, discursos, equipamentos, viaturas, computadores e muitas outras materialidades que possibilitam determinadas ações em um tempo e lugar. Assim, foi possível realizar a descrição de todos os serviços/equipamentos/projetos identificados como prestando serviços relativos à proteção desses estratos populacionais em situação de violência, bem como os principais órgãos responsáveis pelo fomento, elaboração e/ou monitoramento das ações desenvolvidas e os modos como se articulam com outros equipamentos/serviços, seja para realizar ou receber encaminhamentos, seja para planejar ações conjuntas. Ao final da pesquisa foi possível discutir em cada um dos municípios as fragilidades da rede de atenção existente e as estratégias bem-sucedidas utilizadas na proteção de mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência.

Embora geralmente a segurança pública esteja sob responsabilidade das esferas estadual e federal, este artigo tem como objetivo mostrar que uma boa articulação desses entes com o governo municipal pode gerar bons resultados na garantia dos direitos dos três grupos populacionais. Dessa forma, pretende-se discutir a necessidade

de reconhecer o papel central que o município possui na efetiva implementação das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes.

O artigo está estruturado em seis partes, a partir desta introdução. Inicialmente apresentamos uma breve discussão da metodologia utilizada na pesquisa. Em seguida discutimos a inserção da temática da violência contra esses grupos na agenda das políticas públicas e como o processo de descentralização tem colocado o município no papel de articulador dessas políticas. A partir dos resultados apresentamos e discutimos as fragilidades e potencialidades dos arranjos locais na implementação das redes de proteção a mulheres, crianças e adolescentes nos municípios estudados.

2. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou a triangulação metodológica como estratégia para obter um panorama mais ampliado das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes nos municípios estudados. A triangulação metodológica permite a utilização de múltiplos métodos de pesquisa. Para Denzin (1989) ela pode ser intramétodo (utilização do mesmo método em diferentes circunstâncias) ou intermétodos, utilizada neste estudo, que consiste na aplicação de diferentes métodos para um mesmo objeto de pesquisa.

Assim, a fim de contextualizar o problema dessa violência no Brasil e ampliar a discussão utilizamos a metodologia quantitativa, por meio da qual realizou-se uma leitura dos dados do SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação) do Ministério da Saúde[10] sobre o número de casos notificados de violência sexual, física epsicomoral contra a mulher, no período de 2009 a2012. A pesquisa sobre o número de casos de violência contra crianças e adolescentes foi realizada separando-os em duas faixas etárias, de 0 a 10 e de 11 a 19 anos, e por sexo. Neste texto apresentamos a análise quantitativa ao longo da discussão sobre as redes de enfrentamento à violência contra os três grupos populacionais, ampliando a leitura e a discussão sobre cada município.

Os recursos da pesquisa qualitativa foram utilizados para estudar a implementação das redes nos três municípios. Para tanto utilizamos diversas ferramentas metodológicas: entrevistas, observações, conversas, análise de documentos. Todas as informações obtidas na pesquisa de campo foram registradas nos diários dos pesquisadores que, juntamente com os documentos coletados ao longo do estudo, foram organizadas e analisadas. O objetivo desse procedimento foi descrever: os serviços/equipamentos (histórico, infraestrutura, recursos humanos etc.); as principais atividades desenvolvidas; os fluxos existentes – quem recebe os encaminhamentos e para quem os encaminham –; e as dificuldades e os desafios encontrados no cotidiano das redes de proteção.

Neste artigo apresentamos apenas um recorte da pesquisa e focalizamos as fragilidades e potencialidades dos municípios para garantir a efetiva implementação

10 Vale lembrar que a utilização de bases de dados apenas da área da saúde limita a análise dos indicadores de violência. Isso ocorre porque alguns tipos de violência – principalmente os de menor gravidade – podem ser registrados apenas nos equipamentos de segurança pública, como as delegacias, sem chegar à rede de saúde, onde gerariam o registro no SINAN. E também porque, apesar do sistema ser bem estruturado, alguns entrevistados apontaram que os atendimentos não são registrados no SINAN quando realizados na rede privada de saúde.

das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes e os principais desafios que enfrentam no cotidiano.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E OS DIREITOS DE MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

As lutas dos ativistas pelos direitos humanos, do movimento feminista e das organizações da sociedade civil que trabalham no campo dos direitos das mulheres, crianças e adolescentes tiveram um papel fundamental no processo de redemocratização do país e inclusão de problemas relativos a essas populações na agenda pública. É possível observar, a partir da década de 1980, um processo de formulação e reformulação de leis e de políticas públicas que visam garantir os direitos desses estratos populacionais. Nesse sentido, foram elaboradas diversas diretrizes relativas ao trabalho, à renda, à educação e à saúde que buscam auxiliar o processo de superação de vulnerabilidades de mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência.

No caso das mulheres, muitos fatores contribuíram para que elas passassem a ser objeto das políticas públicas, como as pressões exercidas pelas conferências internacionais e a Convenção Interamericana para Punir, Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher, realizada em Belém do Pará em 1994, e a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), no âmbito federal, que inseriu definitivamente o tema na "agenda governamental", segundo a classificação proposta por Kingdon (1984).

No mesmo ano de sua criação a SPM lançou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que estabeleceu princípios e diretrizes para a prevenção, o combate e o enfrentamento da violência, bem como para a assistência às mulheres em situação de violência. Como estratégia para a superação dessa violência, entre as diretrizes da política nacional está a integração e a articulação entre os diversos setores que atuam nesse campo: segurança, saúde, assistência social e justiça.

As conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres também foram fundamentais, não somente porque permitiram a participação desse estrato populacional no processo e a ampliação da discussão sobre as principais dificuldades enfrentadas pelas mulheres, mas porque colocaram o enfrentamento à violência de gênero como uma das prioridades na elaboração dos planos nacionais de políticas públicas voltadas a elas. Nesse contexto foram feitas pressões também na arena jurídica que resultaram na promulgação da Lei 11.340, de 2006. Como afirmam Debert e Gregori (2008, p. 172): "[...] a indignação com o modo pelo qual a violência doméstica era tratada e a visão de que esse crime merecia um tratamento diferenciado induziram os movimentos feministas a reivindicar mudanças que levaram à promulgação da Lei 'Maria da Penha'".

Em 2007 foi lançado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, no qual a noção de integração e de parcerias para a realização das ações foi ampliada para as esferas de governo. O pacto tinha por objetivo a articulação dos entes federativos e órgãos de diferentes instâncias para implementação do Plano Nacional de

Enfrentamento à Violência contra Mulheres. Ao realizar o repasse de verbas para Estados e municípios, o plano garantiu a descentralização dos recursos e colocou o município em condições de operacionalizar e implementar as diretrizes pactuadas. Voltaremos a discutir a descentralização na seção sobre os municípios e a implementação das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes.

Em relação às crianças e aos adolescentes, a Constituição Federal de 1988 também é um marco transformador das políticas públicas brasileiras dirigidas às duas populações. Isso porque os reconhece como tendo todos os direitos fundamentais da pessoa humana, estabelecendo que a proteção desses direitos é dever do Estado e da família. Como definido no artigo 227:

> [...] é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Fica evidente, então, que não se trata apenas de garantia dos direitos, mas também de ações que possibilitem o desenvolvimento pleno de suas potencialidades. Nesse sentido, com o objetivo de operacionalizar as ações preconizadas, logo após a promulgação da Constituição, foi criada a Lei Complementar nº 8.069, em 1990,conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA estabeleceu os meios e organismos para que os novos princípios fossem efetivados, como os Conselhos Tutelares, os Conselhos e o Fundo dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

Vale lembrar que nem sempre as crianças e os adolescentes foram vistos desse modo e que essas conquistas, como no caso das mulheres, são resultado de processos de luta de muitos ativistas pelos direitos desses dois estratos populacionais. Ariés (1981), em seu trabalho clássico sobre a história das crianças, aponta que a noção de infância transformou-se ao longo do tempo e, consequentemente, o modo como elas são tratadas. Nesse contexto, somente no século XX torna-se possível falar em abuso sexual, de acordo com Méllo (2006, p.44):

> É esse lugar atribuído para a criança na sociedade e na família (com as mudanças destas também), especialmente a partir do século XVI, solidificado no século XVII e com formas imperativas a partir do século XVIII, que permitiu, já na metade do século XX, julgar a relação sexual entre um adulto e uma criança ou adolescente como “abuso” sexual, constituindo-o como um tipo e lhe dando autonomia suficiente para “universalizar” e “naturalizar”.

No Brasil a discussão sobre abuso infantil assumiu três vertentes. Uma foi influenciada pelas discussões lideradas pelos médicos, nos Estados Unidos e na França, que focalizam a área clínica, a partir de um modelo psicopatológico que patologiza os agressores. A segunda tenta romper com essa leitura psicopatológica buscando entender o fenômeno a partir da leitura do contexto social e cultural brasileiro. E a terceira, que se inicia na década de 1980, pautada pelas denúncias acerca da situação da infância brasileira e das violações dos direitos dessa população. Desde então se observa uma proliferação dos discursos de luta em defesa dos direitos dessa população (GUERRA, 2001).

É interessante observar que os repertórios oriundos dessas três vertentes estão presentes nas diversas políticas e programas criados para atender crianças e adolescentes vítimas de violência, bem como nas práticas desenvolvidas e nos discursos dos profissionais.

Em termos conceituais, as políticas públicas têm sido bastante estudadas e discutidas por autores de diversos campos disciplinares. Assim, é importante situar o modo como estamos tratando as políticas públicas nesta pesquisa. O debate conceitual sobre elas não é novo, mas continua bastante atual. Uma das primeiras definições sobre o tema é de Laswell (1936), que afirma que a política é composta por um conjunto de decisões sobre quem ganha o quê, por quê, quando e como e também qual a diferença que isso faz. Essa definição torna-se especialmente importante se considerarmosque nas políticas de atenção é fundamental que todo o foco seja nas vítimas de violência. Também é importante analisar constantemente a diferença que a ação governamental faz nas vidas dessas crianças e desses adolescentes.

Dye (1984 p.02) afirma que "[...] uma política pública é o que os governos decidem fazer ou não fazer [...]", o que também se relaciona diretamente com o objetivo desta análise. Nesse sentido, se os governantes municipais optarem por não formular ou não participar da implementação de políticas de enfrentamento,em certa medida estarãoestimulando a permanência do problema no cotidiano dos municípios administrados por eles.

Em termos de literatura nacional, vale destacar a definição de política pública de Saravia (2006):

> [...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão (p. 27).

Trata-se de uma conceituação importante, pois, além de trazer a questão de que há um fluxo de decisões públicas, mostra que o fluxo também pode servir para introduzir "desequilíbrios sociais". Isso é importante porque em muitos territórios, no Brasil, a violência contra crianças, adolescentes e mulheres é considerada "comum" ou "normal". No entanto, faz-se necessário romper com essa "naturalização" e, assim, criar "desequilíbrios" que possam modificar essa realidade.

Apesar de existirem muitas definições de políticas públicas, neste artigo optamos por utilizar a adotada por Subirats et al. (2012), que nos parece abrangente o suficiente para auxiliar na reflexão sobre os efeitos das políticas no enfrentamento da violência e a transformação da realidade social:

Una serie de decisiones o de aciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e interesesvarían– a fin de resolver de manerapuntualun problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones de lugar a actosformales, conun grado de obligatoriedadvariable, tendentes a modificar laconducta de grupos sociales que, se supone, originaronel problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), em

elinterés de grupos sociales que padecenlosefectos negativos del problema em cuestión (beneficiariosfinales) (p. 38).[11]

Desse modo, os autores sugerem que uma política pública deve apresentar oito elementos, que foram organizados no Quadro 1, buscando relacioná-los com as políticas de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes e mulheres.

Quadro 1 - Elementos constituintes das políticas e contextualização da vulnerabilidade.

Elemento	Explicação e contextualização
Solução de um problema público	A violência contra mulheres, crianças e adolescentes deixou há muito tempo de estar circunscrita à esfera doméstica e privada das famílias. Assim, as políticas e programas mencionados neste trabalho visam solucionar um problema público ou coletivo.
Existência de grupos-objetivo na origem do problema público	Os autores entendem que os grupos-objetivo – ou *target-groups*– são os grupos sociais cujo comportamento gera o problema que se está tentando resolver. No caso da violência, os grupos-objetivos são múltiplos, já que se trata de um problema complexo em que aspectos culturais e sociais estão sempre presentes e envolve a sociedade como um todo. Nesse sentido, os grupos seriam: a sociedade e os agressores.
Coerência ao menos intencional	Para haver uma política pública é necessário que as decisões e atividades que serão realizadas estejam relacionadas entre si. Ações incoerentes ou não relacionadas entre si tendem a não produzir os resultados esperados e, portanto, não alterar o comportamento dos grupos-objetivos.
Existência de diversas decisões e atividades	A simples realização de uma campanha de prevenção à violência contra mulher não pode ser considerada como política pública pelos autores, uma vez que se resume a apenas uma atividade. Portanto, é necessário que as decisões ao longo da formulação e implementação, assim como as atividades desenvolvidas, sejam múltiplas.
Programa de intervenções	Uma política pública deve conter decisões relativamente concretas e individualizadas, cujos princípios possam ter continuidade em outras ações. De acordo com os autores, caso um programa de intervenção não tenha continuidade em outras ações, não deveria ser considerado como política pública. Esse elemento é muito importante quando tratamos da violência, uma vez que é um problema complexo e demanda ações, que são complementares, em vários níveis.
Papel-chave dos atores públicos	Os autores argumentam que o conjunto de decisões e ações só pode ser considerado como política pública quando são os atores públicos que o definem e o tornam realidade. No caso da violência, por exemplo, se uma empresa opta por fazer uma determinada ação de combate à violência contra crianças e adolescentes junto a seus funcionários e funcionárias, isso não pode ser considerado como política pública, mas sim uma política corporativa.
Existência de atos formais	Do ponto de vista dos autores é fundamental haver a formalização de atos, gerados a partir de decisões. Nesse ponto se diferenciam em relação à Dye (1972), uma vez que consideram que as não decisões só podem constituir uma política pública se estiverem acompanhadas de decisões formais paralelas. Ou seja, os governantes precisariam dizer formalmente que não há programas de enfrentamento à violência contra as mulheres para que essa "não decisão" seja considerada política pública. Esse é um aspecto relevante porque aponta para a necessidade de formalização e institucionalização das ações de um governo.
Natureza mais ou menos obrigatória de decisões e atividade	Para eles, ainda que os atos públicos sejam impostos a partir da autoridade legítima do poder público, as formas de ações públicas podem ser incentivadoras ou coercitivas. Dessa forma, há decisões que obrigam os agentes a seguirem determinadas regras (registrar os casos no SINAN, por exemplo) e há outras que podem ser incentivadoras (programas que estimulem a contratação, por parte das empresas, de mulheres em situação de violência).

Fonte: elaboração própria

11 Uma série de decisões ou ações tomadas por diferentes atores púbicos, e às vezes não públicos – cujos recursos, conexões institucionais e interesses variam –, a fim de resolver de modo pontual um problema politicamente definido como coletivo. Esse conjunto de decisões e ações que se concretizam em atos formais com um grau de obrigatoriedade variável destinados a modificar o comportamento dos grupos sociais que supostamente originaram o problema coletivo a ser resolvido(grupos-objetivo)em prol dos grupos sociais que padecem dos efeitos negativos do problema em pauta(tradução nossa).

Fica evidente no quadro acima que as políticas públicas têm múltiplas dimensões, que são complementares. Assim, a sua execução está intimamente associada à intencionalidade dos governantes e às diretrizes, aos princípios e às atividades claramente definidos. De forma resumida: as atividades não são estanques; devem ser pensadas para execução ao longo do tempo, sendo necessária a institucionalização das ações para garantir o caráter de política pública. E, finalmente, as estratégias para a sua execução podem variar de acordo com os objetivos que se pretende atingir.

4. OS MUNICÍPIOS E A IMPLEMENTAÇÃO DAS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Os estudos sobre a elaboração das políticas públicas têm demonstrado que elas são elaboradas em processos de negociação com diferentes setores, que têm interesses específicos e conseguem se fazer presentes nas arenas de negociação, pautando os textos dessas políticas. Peter Spink (2013) mostra a diferença existente entre a área de saúde e de empreendedorismo. Para o autor, as lutas e os debates que os atores do campo da saúde estabeleceram durante quase 40 anos ajudaram a formar posições e coalizões que geraram políticas públicas brasileiras com algum grau de coerência, inclusive garantido a sua presença na Constituição Federal de 1988. Em contraposição, ele afirma que as políticas de empreendedorismo encontram-se em fase pioneira no Brasil.

Porém não basta ter diretrizes instituídas, políticas e leis para que haja transformações no cotidiano das ações. Essas são importantes porque garantem a legalidade do processo, e, se não executadas, os grupos que se sentem prejudicados têm sempre a possibilidade de acionar mecanismos jurídicos e a força da lei para que sejam cumpridas. Daí a importância de estudar os processos de implementação das ações e os arranjos necessários para que as diretrizes sejam executadas, os planos efetivados e as políticas não fiquem reduzidas aos discursos retóricos.

A partir do processo de redemocratização do Brasil e da promulgação da Constituição houve um forte movimento de descentralização política. De acordo com Fleury (2003), o fortalecimento dos Estados e municípios foi possibilitado também pelas transferências constitucionais automáticas.

Do ponto de vista da inovação, na década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI os governos locais eram apontados como atores centrais e os municípios, cenários onde eram desenvolvidas inovações governamentais. No entanto, mais recentemente, a esfera municipal vem assumindo gradativamente uma postura mais passiva. Essa configuração relaciona-se a dois fatores principais. O primeiro é a centralização de recursos financeiros na esfera federal e o segundo, o investimento da União na contratação de técnicos altamente capacitados – muitos deles concursados como especialista em políticas públicas e gestão governamental. Assim, com recursos e bons quadros, o governo federal formula uma série de políticas e transfere os recursos ao município, ao qual cabe apenas executar os programas e projetos já definidos, gerenciando e coordenando as ações intersetoriais, que estão sempre muito presentes no desenho das políticas.

Essa transformação no modo de atuar dos municípios é apontada por Farah (2012). Para a autora o processo de formulação das políticas brasileiras tem ficado a cargo da União, enquanto os municípios estão muito mais restritos ao processo de implementação. Assim, a *indução* – por parte do governo federal – vem substituindo a *inovação* presente há alguns anos em vários setores das políticas públicas locais.

Mas é sempre importante destacar o risco de se analisar todas as realidades locais sob um mesmo ponto de vista. País de extensão territorial e marcado por grande diversidade social, econômica e cultural, o Brasil possui realidades municipais muito distintas. Em termos organizacionais, optamospela definição de Fisher (1997) para *cidade*: "Conjunto complexo de teias organizacionais, com diversidades e singularidades que geram forte multiplicação de projetos, jogos cooperativos, exclusões e conflitos, alianças e rejeições, a cidade é ordem e desordem, real ou virtualmente produzidas" (p. 257).

Ou seja, o cotidiano municipal é dinâmico e marcado por problemas locais, grupos de influência que muitas vezes exigem práticas, programas e políticas para atender suas necessidades de modo mais direto e específico. Assim, apesar da existência de diretrizes nacionais, os municípios focalizam suas ações nas demandas mais urgentes e, ao executar as diretrizes, geralmente tentam adaptar essas políticas aos contextos e circunstâncias locais.

Quando se trata de políticas e programas de segurança pública o cenário é um pouco diferente. O artigo 144 da Constituição Federal dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas deprover 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" (BRASIL,1988), por meio das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Importante ressaltar que as polícias civil e militar e os bombeiros são gerenciados pelos Estados. À PM cabe as funções de polícia administrativa, policiamento ostensivo e preventivo e preservação da ordem pública; à PC cabe as funções de polícia judiciária, a apuração, a elucidação e o esclarecimento de crimes e sua autoria. No caso dos municípios, o parágrafo 8º da CF especifica que "[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (BRASIL,1988).

Importante observar que o artigo144 apenas define quais são as instituições públicas encarregadas de prover segurança pública, não definindo o que vem a ser segurança pública, delimitando apenas as organizações pertencentes a esse campo (LIMA, 2011). Como resultado, os ruídos no pacto federativo e no modelo bipartido de organização policial herdados de períodos anteriores não foram enfrentados pela Constituição de 1988. Ao contrário, novas situações de fricção foram criadas com a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (COSTA; LIMA, 2013).

Na década de 1990, o quadro observado na segurança pública, em parte derivado dessa ausência de regulamentação, foi a baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal, a proeminência dos Estados na implementação de políticas de

segurança pública e a ausência dos municípios no debate sobre segurança pública. Somente a partir dos anos 2000 o papel dos municípios no campo da segurança passou a ser efetivamente questionado, e as estratégias de prevenção à violência e elaboração de planos de segurança passaram a ser assumidos pelos entes subnacionais. Nesse contexto, as guardas municipais passaram a ser vistas como agentes importantes na política de prevenção e não apenas prestadoras de serviço voltado à atividade de vigilância patrimonial.

Conforme mencionado anteriormente, no contexto pós-constitucional, as relações federativas no Brasil foram marcadas por um panorama complexo, no qual convivem simultâneas e contraditórias tendências centralizadoras e descentralizadoras, sem clara atribuição de competências capazes de gerar o tão propalado federalismo cooperativo (PERES; BUENO, 2013). Entretanto, se as áreas da saúde, educação, assistência social e habitação já promoviam, no início dos anos de 1990, o debate sobre descentralização das políticas sociais, ele começou tardiamente no campo da segurança pública, com as primeiras reflexões sobre o tema ocorrendo apenas no final daquela década. Até então, o argumento dos municípios era de que a Constituição Federal indicava que os Estados eram os responsáveis por prover segurança pública, ausentando-se do debate. Foi somente à luz das discussões sobre descentralização que esse dispositivo legal passou a ser reinterpretado e o papel do município tornou-se objeto de análise de estudos acadêmicos que enfatizam as inovações e os investimentos em termos de arranjo organizacional que essa instância tem criado como forma de mediar os problemas relacionados à segurança pública nonível local (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008).

A mudança de papel das prefeituras, a partir dos anos 2000, foi fortemente motivada pela criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001, na esteira da criação do Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, no ano anterior. Em 2003 foi lançado o segundo Plano Nacional de Segurança Pública, que dedica todo o capítulo IV às "[...] reformas substantivas na esfera municipal [...]", enfatizando, principalmente, a instituição de guardas municipais para tratar dessa questão (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 176).

Ribeiro e Patrício (2008) destacam que outra ação importante para induzir o protagonismo dos municípios no campo da segurança pública foi a publicação do Decreto 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Justiça. Ele definiu as competências da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1997, e estabeleceu que entre suas atribuições estariam estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, bem como desenvolver ações de prevenção da violência e da criminalidade.

Recentemente outro programa desenvolvido pelo governo federal foi capaz de reforçar o papel dos municípios no campo: o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), que propôs a articulação de 19 ministérios, com 94 ações e intervenções nos diversos entes subnacionais, com foco na população jovem. O desenho do PRONASCI parte da premissa de que a violência tem incidência territorial. Assim, o território ganha centralidade no debate sobre segurança pública e, sob essa perspectiva, o município tem muito a contribuir.

Contudo, muitas vezes, apesar de existirem diretrizes bem estabelecidas e claras nas políticas nacionais, nem sempre elas são implementadas nos contextos municipais. Nesse sentido, a proposta desta pesquisa foi mapear as redes existentes nos três municípios estudados, buscando compreender como eles se articulam e quais são as fragilidades e potencialidades presentes em cada caso. No entanto, antes de apresentar a situação das suas redes, é importante discutir a noção de rede que orientou esta pesquisa e como ela articula-se com as políticas públicas.

O uso da palvra "rede" tornou-se bastante comum em diversas áreas, como saúde, educação, administração e marketing, entre outras. Inojosa (1999, p. 1197) aponta que "[...] rede virou uma palavra mágica, uma receita capaz de resolver os mesmos problemas que já foram objeto de sucessivas reinvenções [...], quase tudo passou a ganhar o rótulo de rede, como um modo de apresentar propostas de forma atraente." Nas políticas públicas é frequente o uso da noção de rede quase sempre em dois sentidos: o de rede material de serviços/equipamentos em uma determinada área, como, por exemplo, a de saúde, composta por hospitais, unidades básicas, prontos atendimentos etc.; e a de rede de articulação entre serviços, na qual há relação entre os serviços e as ações de reciprocidade. Esse sentido geralmente está associado à noção proposta por Castells (2000):

> Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos. [...] A topologia definida por redes determina que a distância (ou intensidade e frequência da interação) entre dois pontos (ou posições sociais) é menor (ou mais frequente, ou mais intensa) se ambos os pontos forem nós de uma rede do que se não pertencerem à mesma rede. Por sua vez, dentro de determinada rede os fluxos não têm nenhuma distância, ou a mesma distância, entre os nós (p. 498).

Neste artigo iremos utilizar a noção de rede tanto para nos referirmos aos equipamentos/serviços existentes nos municípios quanto para discutirmos as interconexões e estratégias de comunicação entre os seus componentes. Vale ressaltar que as estratégias de comunicação no contexto das redes são fundamentais para garantir os fluxos e os diálogos entre os diversos atores. Teixeira (2003, p. 103), debatendo a comunicação das redes no contexto da saúde, afirma: "[...] o acolhimento-diálogo corresponde a uma espécie de protocolo geral de comunicação entre todos os elementos que compõem a rede". O autor prossegue apontando três disposições morais/cognitivas que garantem o acolhimento-diálogo:

> [...] o reconhecimento do outro como um legítimo outro; o reconhecimento de cada um como insuficiente; o sentido de uma situação é fabricado pelo conjunto dos saberes presentes. Resumindo, todo mundo sabe alguma coisa e ninguém sabe tudo, e a arte da conversa não é homogeneizar os sentidos fazendo desaparecer as divergências, mas fazer emergir o sentido no ponto de convergência das diversidades (TEIXEIRA, 2003, p. 103).

O uso dessa perspectiva para pensar a comunicação e as ações compartilhadas no contexto das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes implica o reconhecimento deque é fundamental o respeito à diversidade, que os serviços/ações se complementam e, ainda, que os saberes dos diversos atores que compõem a rede são úteis e podem contribuir para a superação da violência.

5. AS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CAMPINAS, VITÓRIA E SALVADOR

Os municípios foram selecionados buscando contemplar parte da heterogeneidade de realidades de grandes cidades no Brasil. Isso poderia incluir diferenças entre níveis educacionais, condições de saúde, renda per capita, IDH, indicadores de segurança pública ou muitos outros que retratariam as desigualdades existentes no país e formas possíveis de enfrentá-las. No entanto, optamos por duas dimensões combinadas: porte populacional e ser (ou não) capital do Estado. Na dimensão porte populacional queríamos cidades com mais de um milhão de habitantes, nas quaisas questões de violência são absolutamente complexas e presentes no cotidiano. Na segunda dimensão, buscamos contemplar municípios que fossem capitais de Estado, onde o acesso a recursos – financeiros, informacionais, de poder e outros – está mais fácil em virtude da proximidade com os poderes executivo, legislativo e judiciário no âmbito estadual. Então, escolhemos: Campinas (cidade paulista mais de um milhão de habitantes e que não é capital), Salvador (com mais de um milhão de habitantes e que é capital da Bahia) e Vitória (com menos de um milhão de habitantes e que é capital do Espírito Santo). O Quadro 2, a seguir, mostra as distintas realidades desses municípios.

Quadro 2 - Aspectos gerais dos três municípios estudados.

Indicador	Campinas	Salvador	Vitória
População total em 2010 (pessoas)	1.080.113	2.675.656	327.801
Número de mulheres em 2010 (pessoas)	559.248	1.426.759	173.853
População até 10 anos incompletos em 2010 (pessoas)	129.655	343.882	39.490
População entre 10 e 20 anos incompletos em 2010 (pessoas)	160.271	425.477	49.012
IDHM em 2010	0,805	0,759	0,845
PIB *per capita* a preços correntes em 2010 (R$)	33.940	13.728	76.722

Fonte: IBGE e PNUD – Dados trabalhados pelos autores

Em termos de população, temos uma capital de Estado com mais de 2 milhões de pessoas e outra com menos de 350 mil e uma cidade não capital com mais de 1 milhão de habitantes. No que diz respeito às mulheres, Vitória possui uma população oito vezes menor do que a de Salvador, relação que permanece no número de crianças e adolescentes. Em termos de IDHM, tanto em Campinas como em Vitória o índice pode ser considerado como “muito alto”, enquanto a classificação da capital baiana é “alto”. Para finalizar a diversidade entre os municípios está o Produto Interno Bruto *per capita*. O PIB soteropolitano é 459% menor do que o vitoriense.

Na pesquisa foi possível observar que nas três cidades existem serviços e equipamentos especificamente criados para o enfrentamento da violência contra mulheres, crianças e adolescentes. Ou seja, a denominada rede de assistência/proteção, que neste caso são os espaços físicos, instituições e serviços criados para atender essas populações. Porém, mesmo existindo os serviços, muitas vezes a infraestrutura para

o seu funcionamento não está garantida, o que compromete a qualidade das ações desenvolvidas e pode sobrecarregar os profissionais que atuam nessas instituições. Ou, ainda, o modo como os serviços estão organizados comprometem a resolutividade dos problemas enfrentados.

Outra fragilidade encontrada ao longo da pesquisa nos três municípios pesquisados, em diferentes graus de intensidade, é a dificuldade de articulação entre os serviços, de pactuação de fluxos e ações que garantam a efetividade dos encaminhamentos e o funcionamento em rede. Muitas vezes as conexões existentes são pessoais – entre os profissionais que atuam nos serviços –, o que implica risco de perda dessas conexões, quando as pessoas saem de determinados serviços ou postos. Assim, embora frequentemente os encaminhamentos sejam realizados, tanto mulheres quanto crianças e adolescentes se perdem nesses caminhos, porque não há fluxos claros e respeitados por todos. A seguir apresentamos brevemente as redes de enfrentamento existentes nos municípios estudados e as fragilidades identificadas em cada um deles.

Campinas

A rede de enfrentamento à violência contra as mulheres conta com os seguintes equipamentos: uma Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), a Guarda Civil Municipal, a polícia militar, o Instituto Médico Legal, o "Programa Iluminar" (que articula em rede os serviços destinados ao cuidado das vítimas de violência sexual), unidades básicas de saúde, o Centro de Atenção Integral a Saúde da Mulher – CAISM (que realiza os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de violência sexual e abortos legais), uma casa abrigo (Sara M), um Centro de Referência e Apoio à Mulher (CEAMO), a Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres e o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres.

Do ponto de vista da infraestrutura e das condições de trabalho, a principal fragilidade dessa rede é o fato da DDM funcionar somente das 9 às 18 horas, de segunda a sexta-feira. Assim, os casos de violência que ocorrem fora do horário de atendimento devem ser registrados nas delegacias de flagrantes, abertas 24 horas. Além disso, a DDM tem de atender também os casos de crianças e adolescentes em situação de violência, o que sobrecarrega a equipe profissional. O fato de não existirna polícia civil a possibilidade dos profissionais escolherem se querem atuar em uma delegacia especializada em mulher e de não haver treinamentos específicos para os profissionais que atuam nesse campo também foi apontado como entrave para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade.

A ausência de serviços especializados no poder judiciário também pode ser apontada como uma das fragilidades dessa rede: os casos são distribuídos para todos os juízes e, como há muitos processos em tramitação, aqueles que envolvem violência contra a mulher podem demorar muito tempo até serem julgados. Além disso, foi possível observar que o poder judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública locais não participam ativamente das ações da rede de enfrentamento à violência contra a mulher, diferentemente do que ocorre nos municípios que possuem varas especializadas.

Em relação às crianças e aos adolescentes, a rede de enfrentamento à violência de Campinas conta com quatro Conselhos Tutelares, uma Delegacia de Defesa da Mulher; Guarda Civil Municipal; Instituto Médico Legal; Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS (através de convênios com diversas organizações não governamentais); "Programa Iluminar"; unidades básicas de saúde, Hospital Infantil do Hospital das Clínicas/Unicamp (que realiza os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de abuso sexual em pré-púberes); rede de 21 abrigos; Programa Família Acolhedora; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); Defensoria da Infância e Juventude; o Ministério Público da Infância e Juventude; e a Vara da Infância e Juventude.

Apesar da quantidade de equipamentos, essa rede possui várias fragilidades. Uma das principais é o fato de não haver uma delegacia especializada no atendimento de crianças e adolescentes, fazendo com que essa população, já vulnerável, não disponha de espaços específicos para o seu atendimento. Na sala de espera da DDM, muitas vezes, as crianças e os adolescentes ouvem histórias de violência e presenciam a apuração de flagrantes, entre outras ocorrências. No estado de São Paulo é comum que as DDM atendam crianças e adolescentes vítimas de violência – porque são poucas as cidades paulistas que dispõem de delegacias especializadas na proteção dessa população. Esse fato provavelmente está associado ao Decreto 42.082, de 12 de agosto de 1997, que permite que crianças e adolescentes sejam atendidos na DDM. Ou seja, essa fragilidade parece estar associada ao modo como a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo organizou o atendimento à população infanto-juvenil, não estando, portanto, restrita ao município de Campinas. Vale ressaltar que, de acordo com os entrevistados, há uma sobrecarga de trabalho para a equipe da delegacia justamente pelo fato de atender todos os casos de mulheres, crianças e adolescentes.

Outra fragilidade identificada no momento da pesquisa refere-se ao CREAS, que não realizava ações diretas de proteção, "terceirizando" o atendimento para instituições não governamentais conveniadas. O papel do CREAS, no caso de Campinas, circunscreve-se à pactuação de metas e acompanhamento de sua execução. Esse processo assegura que as ONGs tenham financiamento público, porém não garante que haja uma proposta político-pedagógica comum que permita a execução de uma política pública municipal para crianças e adolescentes em situação de violência.

No poder judiciário foi possível observar duas fragilidades: a judicialização da problemática questão das vagas em creches e a ausência de uma vara criminal para os crimes contra crianças e adolescentes. O déficit de vagas em creche em Campinas é alto e, como a população não tem encontrado soluções para o problema, ele foi "judicializado". Apesar de o Ministério Público ter feito uma denúncia judicial da questão e existir um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) para o município – assinado em 2004 e no qual a prefeitura se comprometia a resolver a questão das vagas em creche até o ano de 2010 –, o problema ainda não foi solucionado. Assim, as famílias entram com um pedido via Defensoria Pública e, por meio de ordem judicial, têm conseguido as vagas na creche – em 2012 foram 1.400 pedidos atendidos por essa via; até maio de 2013 já eram 700 os pedidos. Para atender a toda essa população foram designados três defensores.

A segunda fragilidade observada durante a pesquisa diz respeito à existência de apenas uma Vara da Infância e Juventude, embora estivesse sendo criada outra para cuidar exclusivamente das medidas socioeducativas. Não há uma vara especializada em crimes contra crianças e adolescentes, o que faz com que as punições aos agressores sejam julgadas como crimes comuns, nas seis varas criminais existentes no município. Isso frequentemente torna os processos muito lentos e as condenações excessivamente demoradas, o que facilita a disseminação da noção de impunidade para esse tipo de agressão.

O Instituto Médico Legal de Campinas recebe muitos elogios dos demais entrevistados. Isso porque investe na tarefa de fazer os laudos da maneira mais completa possível, fotografando as lesões e buscando os exames complementares necessários. Os outros equipamentos se referiram ao IML como sendo muito eficiente nesse aspecto. Mesmo assim ainda há fragilidades no órgão, tais como aexistência de apenas uma sala de espera coletiva, compartilhada por todos os que estão esperando atendimento. Com isso, frequentemente crianças, adolescentes e mulheres em situação de violência, que já estão assustados, têm de ouvir histórias violentas e presenciar cenas desagradáveis.

Em Campinas as duas redes apresentam os seguintes "pontos de intersecção" (equipamentos e serviços que atendem tanto mulheres quanto crianças e adolescentes em situação de violência): a DDM, o "Programa Iluminar", a Guarda Civil Municipal, o Instituto Médico Legal e as unidades básicas de saúde. No caso do "Iluminar", da GCM e das UBS essas ações são planejadas, contando com medidas específicas de preparação dos profissionais para realização do atendimento aos dois grupos populacionais.

Pode-se dizer que o "Programa Iluminar" tem promovido uma articulação dos serviços para o atendimento das pessoas em situação de violência sexual, ações que muitas vezes incluem as vítimas de violência de modo geral, o que, de certo modo, disseminou a noção da importância dos fluxos. Mas foi possível observar também que nos casos que não são de violência sexual não há uma articulação muito forte entre os serviços e os fluxos não estão claros para todos os que atendem mulheres em situação de violência. Voltaremos ao "Iluminar" na discussão sobre o protagonismo do município.

Vitória

A rede de enfrentamento à violência contra a mulher em Vitória conta com os seguintes equipamentos/serviços: uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher – DEAM (que funciona de segunda a sexta-feira, das 8 às 16 horas) e um Plantão Especializado da Mulher – PEM (que atendedas 16 às 8horas, de segunda a sexta-feira, e o dia todo aos sábados, domingos e feriados); uma Delegacia de Homicídios e Proteção à Mulher (DHPM); Guarda Civil Municipal; polícia militar; Departamento Médico Legal (DML); Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência de Vitória (SASVV); Coordenação de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica de Gênero, Racial e por Orientação Sexual (CAVVID); Gerência de Políticas de Promoção de Gênero para as Mulheres (estadual); Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos; Núcleo de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde de Vitória (NUPREVI); Casa Abrigo Maria Cândida Teixeira (vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública); Conselho

Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher (CEDIMES); Defensoria dos Homens que Cometem Violência Contra as Mulheres; Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública (NUDEM); 11ª Vara Criminal Especializada em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Núcleo de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher (NEVID); e Coordenadoria Estadual da Mulher do Tribunal de Justiça[12].

Em Vitória a prefeitura criou o Centro Integrado de Cidadania (CIC), também chamado de Casa dos Conselhos, reunindono mesmo espaço muitos serviços, de diferentes esferas governamentais, que atuam na defesa dos direitos das mulheres, como a vara e a defensoria especializadas, o Ministério Público e o CAVVID. Essa parece ser uma estratégia muito interessante que permite não somente ampliar o diálogo entre os profissionais que atuam nos diferentes órgãos como também evita o vaivém das mulheres entre serviços. Porém há uma fragilidade nesse contexto: a defensoria que atua na defesa dos homens também foi instalada no CIC. Isso pode ser constrangedor para as mulheres que estão sujeitas a possíveis encontros com os ex-companheiros, bem como para os profissionais que atuam na defesa dos direitos das mulheres.

Vale destacar que em Vitória há vara, promotoria e defensoria especializadas e, como é a capital do Estado, é a sede de núcleos estaduais do judiciário, comoo Núcleo de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher (NEVID) e a Coordenadoria Estadual da Mulher do Tribunal da Justiça. Esses órgãos, apesar de desenvolverem diversas ações de âmbito estadual, também realizam ações na capital capixaba, entre as quais seminários de capacitação do NEVID e o projeto “botão do pânico”, implantado no município pela Coordenadoria da Mulher do TJ, cujos detalhes serão apresentados na discussão sobre as parcerias dos municípios.

A criação de uma delegacia especializada em homicídios contra as mulheres (DHPM) pode ser entendida como uma iniciativa para ampliar as investigações desse tipo de crime. Mas ainda é possível identificar uma grande dificuldade no sentido de organizar e sistematizar os dados das investigações para obtenção de informações precisas sobre as causas das mortes das mulheres. Seria muito importante dispor de estatísticas que demonstrassem, por exemplo, se elas tinham acionado o sistema de segurança pública anteriormente e a porcentagem real de casos de violência doméstica e a de envolvimento com tráfico. Isso porque, durante a pesquisa, foi possível perceber que circula entre os investigadores da polícia repertórios linguísticos que associam a motivação da maioria dos crimes com o tráfico de drogas. Trata-se de uma noção que circula no senso comum e com pouco embasamento em diagnóstico e pesquisas. Pelo contrário, em 2010 o Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou pesquisa sobre a motivação dos homicídios em Cuiabá e Várzea Grande, constatando que os policiais locais acreditavam que 90% dos crimes eram relacionados ao tráfico. Mas o estudo dos inquéritos demonstrou que em apenas 42% dos casos existia alguma menção adrogas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012).

Apesar de Vitória contar com uma casa abrigo, nem sempre as mulheres necessitam de um abrigamento com todo o aparato de segurança que ao mesmo tempo

12 Por ser a sede do governo do estado do Espírito Santo, na rede de enfrentamento à violência de Vitória estão disponíveis serviços estaduais, incluídos nesta pesquisa porque também desenvolvem ações no município.

as proteja e isole do convívio social. Em situação de violência que não envolva risco de vida, elas necessitam somente de uma casa de passagem ou de um fluxo pactuado entre os serviços para o abrigo provisório. Quando a mulher não tem mesmo nenhum outro lugar para dormir, as profissionais informaram que pedem favores para as equipes dos albergues destinados à população em situação de rua. Deixar as mulheres à mercê de relações pessoais com as equipes dos albergues é ampliar as suas vulnerabilidades. Se não há casas de passagem é preciso efetivar e oficializar um acordo com os albergues existentes no município para que as mulheres em situação de violência tenham direito de usar esses serviços e não dependam de "favores" prestados pela equipe.

Na DEAM foi possível observar que a organização do atendimento pode causar constrangimentos, porque frequentemente os homens ficam algemados na recepção da delegacia. Essa é uma situação constrangedora para ambos. Para as mulheres que chegam ao local para dar queixa pode ser assustadora a presença de um homem algemado. Além disso, pelo tamanho da sala, é evidente que eles ouvem o primeiro atendimento que a mulher recebe; e as que estão acompanhadas por crianças têm de explicar a elas o fato de um homem estar algemado a uma barra de ferro na recepção da delegacia. Também para os homens é uma exposição problemática passar o dia todo algemado em um local público, esperando para ser transferido.

A rede de enfrentamento à violência contra as crianças e os adolescentes conta com os seguintes equipamentos/serviços: dois Conselhos Tutelares; Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA); Defensoria da Infância e Adolescência; Vara da Infância e Juventude; Ministério Público da Infância e Juventude; abrigos; Programa Família Acolhedora; Programa Família Extensa; rede de sete abrigos; três Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS); Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Vitória; Secretaria de Assuntos Estratégicos do Estado do Espírito Santo (SAE); Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos.

O programa "Escola em tempo integral", desenvolvido pelo município de Vitória, também tem possibilitado novas aprendizagens para alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Mas apenas um 1/6 dos alunos da rede municipal está inserido nele. Ou seja, a participação das crianças e dos adolescentes somente é possível para os estudantes selecionados pelas escolas. É desenvolvido em parceria com instituições públicas e privadas da cidade e no contraturno do horário escolar; os estudantes vão de transporte escolar até as instituições parceiras, onde as atividades são desenvolvidas, três dias na semana – nos outros dois eles permanecem na própria escola.

O programa tem dividido opiniões. Algumas ressaltam a importância de ampliar as ações educativas para além dos muros da escola, oferecendo outras possibilidades de aprendizagem. Outras criticam a pouca articulação entre os projetos desenvolvidos e o currículo escolar, afirmando que a educação em tempo integral deve ser orientada por um projeto político-pedagógico integrado à perspectiva curricular. Além disso, o fato das crianças se deslocarem para vários locais é visto com reserva por muitos, que afirmam que elas passam mais tempo no trânsito do que realizando atividades.

Os Conselhos Tutelares têm boa estrutura, embora não disponham de sistema informatizado – mesmo problema verificado em Salvador. Por ser apenas duas unidades, os conselheiros conseguem discutir os casos, buscando o melhor encaminhamento. Alguns disseram que Vitória precisa de mais Conselhos Tutelares, mas, de acordo com uma entrevistada do CMDCA, uma vez que "[...] não sistematizam informações, fica difícil brigar por um novo CT".

Os conselheiros relataram que não há problemas de vagas nos sete abrigos existentes no município (cinco da Fundação Fé e Alegria e dois da Cáritas, ambos ligados à igreja católica), assegurando que têm qualidade satisfatória. O programa "Família Acolhedora" evita o acolhimento institucional de crianças e adolescentes da cidade. De acordo com uma das entrevistadas, a sua existência equivale, em número de casos, a mais dois abrigos. Uma inovação municipal é o pagamento de auxílio financeiro para tios, avós e outros parentes, também conhecidos como família extensa, que acolhem crianças e adolescentes. Nas informações coletadas, Vitória foi a primeira cidade capixaba a realizar esse pagamento.

Em relação à rede de atendimento de crianças e adolescente é possível destacar dois problemas. O primeiro deles é a inexistência do "depoimento sem danos", fundamental nos casos de violência; o segundo diz respeito à pessoalidade das redes, com baixa institucionalização. Foi muito comum ouvir frases como "as redes são pessoas" e "a rede de proteção funciona na base individual". Isso fica evidente no caso da DPCA, por exemplo. Vários atores elogiaram a atuação da delegacia, mas geralmente, nas falas, o elogio era direcionado ao delegado: "O delegado é um grande parceiro nosso". De um lado essa relação de confiança no agente público é positiva, mas, de outro, gera incerteza de que no caso de uma remoção desse profissional a DPCA – enquanto instituição fundamental na rede – continue sendo "parceira".

Há ainda um terceiro problema de ordem mais institucional. A capital capixabanão conta com uma vara criminal especializada em crimes contra criança e adolescente. Segundo nossos entrevistados, trata-se de um grande problema, pois o processo segue para a vara criminal comum e perde a prioridade, gerando uma demora excessiva no julgamento que amplia a sensação de impunidade.

Uma fragilidade presente nas duas redes de atendimento (mulheres e crianças/adolescentes) está relacionada à organização e ao reconhecimento de todos os atores das ações relativas à norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de violência sexual, ou seja, à necessidade de recorrer aos serviços de saúde para ter acesso à medicação contra as doenças sexualmente transmissíveis/aids e à contracepção de emergências (em mulheres em idade fértil). O recém-criado Serviço de Atendimento à Vítima de Violência (SASV), que funciona no pronto atendimento de São Pedro e é mantido pela Secretaria Municipal de Saúde, ainda está em fase de implantação, embora conte com uma boa estrutura. De acordo com um dos entrevistados SASV, "[...] ainda é um embrião".

Salvador

A rede de enfrentamento à violência contra a mulher em Salvador conta com os seguintes equipamentos/serviços: duas Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM - Engenho de Brotas e DEAM - Periperi)[13]; Guarda Civil Municipal; a polícia militar; Centro Maria Felipa da PM; Instituto Médico Legal Nina Rodrigues; Centro de Referência Loreta Valadares; projeto "Viver"; Instituto de Perinatologia da Bahia (responsável por realizar os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para oscasos de violência sexual e os abortos permitidos por lei); Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia (SPM); Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM); casa abrigo; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher; 1ª Vara Especializada de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Familiar e Doméstica de Salvador; Promotoria Especializada no Combate à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher; Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública (NUDEM); Grupo Especializado de Defesa da Mulher do Ministério Público(GEDEM)[14].

A existência da vara, da promotoria e da defensoria especializadas no atendimento a mulheres em situação de violência tem ampliado as possibilidades de ações judiciais no município de Salvador. De acordo com o relatório da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito[15]: "Em 2006, o MP da Capital oferecia em média 147 denúncias, hoje com o GEDEM o número subiu para quase 2 mil denúncias, demonstrando melhoria na qualidade do atendimento com a especialização". No entanto, a equipe da vara especializada apontou que ao longo do tempo esse aumento significativo da demanda não foi acompanhado de ampliação da equipe, e com o déficit de oficiais de justiça o trabalho tem sido muito difícil.

O Núcleo Especializado na Defesa da Mulher da Defensoria Pública (NUDEM) desenvolve muitas ações que buscam empoderar as mulheres atendidas, como, por exemplo, o encaminhamento para o Serviço de Intermediação de Mão de Obra da Bahia e as parcerias com as outras defensorias para facilitar a expedição de medidas protetivas, inclusive para as questões de moradia, entre outros benefícios.

Apesar de haver na Defensoria Pública restrição ao atendimento da população em função da renda, de acordo com a defensora de Salvador, no caso das mulheres em situação de violência essa regra não se aplica. Assim, todas as que procuram o serviço são atendidas. Isso porque muitas mulheres que têm patrimônio familiar, quando decidem denunciar a violência, são impedidas pelos maridos de acessar as contas bancárias do casal, entre outras restrições. A defensora já atendeu casos em que, após a partilha dos bens, a mulher pagou ao Estado as custas do processo.

13 As DEAM funcionam de segunda a sexta-feira, das 8 às 19 horas. Na DEAM - Engenho de Brotas, durante a semana, a partir das 19 horas e até 8 horas da manhã seguinte e nos finais de semana e feriados, funciona o Plantão da Região Metropolitana de Salvador. A DEAM - Periperi também funciona de segunda a sexta, das 8 às 19 horas. Como ela está situada no mesmo complexo da 5ª DP, os casos que chegam a partir das 19 até 8 horas da manhã seguinte e nos feriados e finais de semana são atendidos pelo plantão dessa delegacia.

14 Assim como Vitória, Salvador é a sede do governo do estado do Espírito Santo e, por isso, conta na rede de enfrentamento à violência com os serviços estaduais, que foram incluídos na pesquisa porque também desenvolvem ações no município.

15 A CMPI do Senado foi criada com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência.Relatório final disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=130748&tp=1>.

Outro componente da rede é o Serviço de Atenção a Pessoas em Situação de Violência Sexual, mais conhecido como "Projeto Viver". Trata-se de uma iniciativa da Secretaria Estadual de Segurança Pública, situada no prédio do Instituto Médico Legal, que visa fornecer atendimento médico às vítimas de violência. Sua localização é bastanteestratégica, uma vez que as vítimas são encaminhadas ao IML pela DEAM ou DERCA (no caso de crianças), podendo receber atendimento médico no mesmo local, que incluio uso de antirretroviral e contraceptivo de emergência, quando necessário. No "Viver" também há atendimento jurídico e psicossocial em três modalidades: individual, de grupo e educativa. Segundo os entrevistados, o único aspecto negativo do projeto é o fato dele contar commédicos apenas duas vezes por semana, o que foi constatado durante a pesquisa de campo. Sendo assim, nos demais dias as vítimas são encaminhadas para o Hospital Couto Maia.

Além do "Viver", existe na cidade outro serviço especializados no atendimento de pessoas que sofreram violência sexual: o Instituto de Perinatologia da Bahia (IPERBA), órgão da Secretaria Estadual de Saúde. A instituição atende todo o Estado e, de acordo com um dos entrevistados, há pouca procura por aborto legal: "[...] nos últimos dez anos o serviço realizou uma média anual de 40 atendimentos de aborto legal e 20 de 'pós-violência imediata'". Essa baixa procura está associada ao fato de que de todos os serviços das duas redes de enfrentamento à violência de Salvador, em 2012, somente o Projeto "Viver" encaminhou casos para o Iperba. Além disso, os municípios do interior baiano têm dificuldades para acessar o serviço. Diversos atores da rede se referiram ao fato de que a questão da violência sexual ainda é cercada de preconceitos e tabus, inclusive por parte dos profissionais que atuam na rede, sendo necessário, por isso, realizar um amplo debate sobre essas questões na capital baiana.

Ao longo da pesquisa foi possível verificar várias fragilidades na rede de assistência. No mesmo prédio da DEAM de Brotas está instalada uma carceragem,sob responsabilidade da delegada titular– o que expõe a vítima ao risco de encontrar com o agressor, ainda que existamentradas separadas para os serviços de atendimento às mulheres e de encarceramento dos agressores. As mulheres que estavam na delegacia queixaram-se da lentidão dos processos, acrescentando que têm "a sensação de que fizeram a queixa e nada aconteceu."

O IML de Salvador também foi apontado como um dos serviços responsáveis pela morosidade das ações legais. Os laudos dos casos de violência contra a mulher, em geral, não contêm fotografias e o órgão demora muito para enviá-los para às DEAM. De acordo com alguns entrevistados, às vezes os laudos não são encaminhados, sendo necessário cobrar o documento da instituição.

Já a rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes tem os seguintes equipamentos/serviços: doze Conselhos Tutelares; uma Delegacia Especializada de Repressão a Crimes contra a Criança e o Adolescente (DERCA); Subcoordenação da Infância e Juventude da Defensoria Pública; Vara da Infância e Juventude; Ministério Público da Infância e Juventude; duas Varas dos Feitos Relativos aos Crimes Praticados Contra Criança e Adolescente; Ministério Público Criminal, que atua junto à 1ª e à 2ª Varas; rede de abrigos da sociedade civil em convênios com a prefeitura; Fundação Cidade Mãe; dezenove Centros de Referência de Assistência Social(CRAS); cinco Centros de

Referência Especializados em Assistência Social (CREAS); Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Salvador (CMDCA); Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado da Bahia (CAOCA); Instituto de Perinatologia da Bahia (responsável por realizar os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para oscasos de violência sexual e os abortos permitidos por lei); e o Projeto"Viver".

Salvador tem uma inovação no sistema judiciário relativo a crianças e adolescentes, pois conta com duas varas criminais para julgar os crimes cometidos contra as duas populações. A essas varas compete processar e julgar os crimes e as contravenções penais cujas vítimas sejam crianças e adolescentes, excluídos os casos de homicídio, que são competência do Tribunal do Júri. A sua existência permite uma maior agilidade nos processos criminais que envolvem violência contra essaspopulações. A partir do funcionamento das duas varas especializadas o tempo médio de duração dos processos foi drasticamente reduzido. E isso representa um avanço, uma vez que demonstra à sociedade que os crimes cometidos contra crianças e adolescentes são julgados e os culpados são condenados, permitindo que o fluxo processual se complete em prazo mais curto de tempo. Dos três municípios estudados, somente Salvador tem essa estrutura jurídica – mas no Brasil algumas outras cidades já implementaram varas especializadas com sucesso[16].

Ainda assim, a rede de proteção a crianças e adolescentes de Salvador é muito frágil. Um dos principais problemas é a estrutura do Conselhos Tutelares. Durante a pesquisa foram visitadas algumas unidades e entrevistados vários conselheiros. Em uma delas, as salas de atendimento não possuíam ar condicionado e, em virtude das altas temperaturas – comuns na maior parte do ano na região Nordeste –, os atendimentos precisavam ser realizados de porta aberta, o que expõe as crianças, os adolescentes e as suas famílias. Quando o caso exigia, os conselheiros fechavam a porta, mas o calor era tão grande que incomodava demasiadamente o profissional e também a vítima. Não bastasse isso, havia pouquíssimos computadores, e quando elesestavam presentes, não dispunha deimpressora nem de conexão com a internet.

A ausência desses equipamentos e dispositivos inviabilizava as capacitações e a utilização do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA). Com isso, os casos são registrados apenas "em papel", prejudicando o acompanhamento sistematizado do histórico das crianças e dos adolescentes. Implica dizer que o registro realizado por um conselheiro pode demorar a ser acessado por outro, no momento em que a violência se repete com a mesma vítima em nova área de abrangência do Conselho Tutelar – por exemplo, quando ela muda de residência.

Também há a necessidade de ampliação do número de CT, que no período da pesquisa eram 12, com expectativa de criação de mais 6. Além disso, para um dos entrevistados é preciso, ainda, pensar na sua localização: "[...] os conselhos estão nas 'transversais das transversais', e essa invisibilidade é preocupante". Realmente, os pesquisadores tiveram dificuldades para encontrar a sede de um Conselho Tutelar, já que não havia placa de identificação do equipamento. A fala de outro entrevistado resume bem a situação: "A estrutura dos CT é uma piada de mau gosto".

16 Nesse sentido, valeria a pena desenvolver alguns estudos para analisar o impacto dessas varas no sistema judiciário e na rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes.

Outro problema diz respeito aos abrigos. Não há vagas suficientes para atender toda a demanda; e o programa Família Acolhedora não atua no município. Também não há uma central de regulação de vagas (“um sonho”, segundo uma entrevistada), o que exige que os conselheiros liguem para todos os abrigos para descobrir qual possui vagas e, assim, efetuar o encaminhamento.

Há ainda problemas relativos à DERCA, que, segundo os entrevistados, além do déficit de pessoal, precisaria dispor de mais uma unidade para poder atender corretamente às centenas de casos mensais que chegam à unidade.

6. SÍNTESE DOS RESULTADOS

Ao longo da pesquisa foi possível observar que as redes de enfrentamento à violência nos três municípios contam com uma diversidade de equipamentos cuja gestão é de responsabilidade das esferas estaduais e municipais, sendo muitas vezes o governo federal o indutor das ações e políticas, por meio do estabelecimento de diretrizes e/ou transferência de recursos. O objetivo desta seção é explicitar melhor o papel de cada um dos entes federados nas rede de proteção.

6.1 A UNIÃO E AS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA

Na última década, o governo federal tem investido na elaboração de políticas, planos e pactos de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes, bem como na transferência de recursos para que essas se efetivem regional e localmente. De certo modo, essa atuação tem possibilitado uma ampliação das ações de prevenção à violência e estímulo à segurança pública.

Conforme dados de relatório de pesquisa conduzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública17, os municípios têm aumentado sua participação na segurança pública desde o início dos anos 2000, ao que tudo indica por meio de transferências voluntárias da União, já que a maioria não possui recursos orçamentários para assumir sozinha novas atribuições. Em relação aos Estados, levantamento produzido por Costa et al. (2001) demonstrou que a maior parte depende de repasses federais para os investimentos no setor de segurança. Ou seja, os recursos da União são fundamentais para a indução das políticas locais nessa área. Assim, partindo da perspectiva de que as ações de prevenção à violência estão na intersecção entre as áreas desegurança pública, promoção de direitos, saúde e assistência social, estamos diante de uma política que exige forte articulação federativa.

Nesta pesquisa foi possível identificar que a instância federal teve um papel importante na indução e no fortalecimento das redes de enfrentamento à violência contra os três estratos populacionais ora estudados, por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). Com recursos desse programa, no quadriênio

17 Finanças públicas e o papel dos municípios na segurança pública”. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ago. 2012.

2008/2011, foram criadas em Salvador estruturas essenciais: uma Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, o Núcleo Especializado na Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar e o Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher (GEDEM). Já em Vitória, os recursos do PRONASCI viabilizaram a criação do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, do Núcleo Especializado da Defensoria Pública e do Núcleo de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Ministério Público, assim como a criação e consolidação da Central Integrada de Operações e Monitoramento (CIOM). Os equipamentos adquiridos para o CIOM – mais de 40 câmeras de vídeo para o monitoramento das ruas, por exemplo – são fundamentais para o monitoramento da segurança pública e do trânsito, sendo essencial para a consolidação da iniciativa do "botão do pânico", uma vez que os técnicos podem acompanhar pelas câmeras a movimentação do criminoso e dos agentes públicos de segurança.

A rede de atendimento a crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência poderia ser fortalecida com ações induzidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), entre as quais a criação de delegacias especializadas e protocolos de atendimento. Na cidade de Campinas, por exemplo, não existe delegacia especializada noatendimento à criança e ao adolescente vítima de violência. Como resultado, a delegacia especializada noatendimento às mulheres, já sobrecarregada e com demanda crescente, é a responsável por atender esse público, que merece tratamento especial, considerando suas especificidades. Os dados de estupros coletados do SINESPJC, por exemplo, mostram que a maior parte dos casos de abuso sexual ocorre em vítimas menores de idade, que devem ter tratamento diferenciado. Os dados divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública demonstraram que os estupros no Brasil ultrapassaram a triste marca de 50 mil casos apenas em 2012, revelando a necessidade de políticas específicas para as vítimas desse tipo decrime.

Relatório da Ouvidoria do Disque 180 do ano de 2010 demonstrou que mais da metade das reclamações registradas referiam-se ao trabalho policial. Das 5.302 queixas registradas, 2.308 eram relacionadas ao atendimento nas delegacias comuns e outras 2.200,a delegacias especializadas. Em 68% dos casos as queixas relacionaram-se ao atendimento oferecido pela polícia, dentre as quais: falta de providências sobre o boletim de ocorrência, recusa do registro da queixa, omissão do agente público, atendimento inadequado e/ou despreparo do profissional. A adoção de protocolos mínimos de atendimento de mulheres, crianças e adolescentes permitiria um diagnóstico mais apurado sobre o contexto em que ocorrem esses crimes, perfil da vítima e do agressor, dentre outras informações que possibilitariam a focalização da política pública e das ações de prevenção.

Considerando a fragilidade em que se encontram essas vítimas após a agressão, e que a delegacia constitui a porta de entrada delas na rede de proteção, se faz necessário fortalecer o atendimento especializado de modo a garantir que elenão seja um fator que reforce ainda mais a subnotificação desses crimes.

6.2 OS ESTADOS E AS REDES DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA

No Brasil, os Estados são responsáveis pelas ações de segurança pública, o que faz com que tenham um papel fundamental nas redes de enfrentamento à violência. Nos três municípios pesquisados foram identificados órgãos da esfera estadual nas redes de proteção, em geral equipamentos/serviços similares criados para desenvolver ações de segurança e proteção à população. Contudo, apesar da similaridades em cada local, essas atividades são organizadas de modo específico. Ou seja, no território os equipamentos assumem características diversas. As DEAM são um bom exemplo dessa diversidade. Pasinato e Santos (2008), ao mapearem as delegacias especializadas no atendimento a mulheres no Brasil, apontam que:

> No caso das delegacias da mulher, desde 1985 tem havido um debate sobre o seu modelo de funcionamento, envolvendo três aspectos principais. Primeiro, discute-se que tipos de serviços devem oferecer –se devem restringir-se apenas à prestação de serviços policiais ou se devem incluir, na própria delegacia, assistência psicológica, social e jurídica. Segundo, que papel devem desempenhar os serviços policiais – com posições que variam desde um papel educativo, apenas de investigação, de mediação, de aconselhamento e/ou de conciliação. Terceiro, que tipos de crime devem investigar – violência no âmbito doméstico ou qualquer violência contra a mulher, homicídio, espancamento,crimes sexuais etc. (p.13).

Além das diferenças organizacionais entre os modos de funcionamento das delegacias, a pesquisa apontou também que os processos muitas vezes são bastante lentos. Nas três DEAM fomos informados que o tempo médio para finalizar os inquéritos é seis meses. Além disso, foi possível observar que nenhuma das unidades funciona 24 horas. Isso pode ser um complicador para as mulheres que queiram prestar queixa fora do horário de funcionamento da DEAM, já que muitas não se sentem à vontade para buscar atendimento nos plantões oferecidos pelas polícias.

Durante a pesquisa presenciamos o atendimento a uma mulher que havia dormido nas escadarias da DEAM de Periperi, em Salvador, acompanhada de seu filho de 3 anos, porque estava com medo de seu ex-companheiro; ela não quis ir ao Plantão Metropolitano, optando por aguardar a delegada especializada para fazer a queixa e solicitar abrigo. Esse episódio é exemplo de que algumas mulheres sentem-se mais seguras no espaço da DEAM, sendo, por isso, importante que essas unidades permaneçam abertas durante toda a noite.

Em Vitória foi criado um plantão especializado para atender somente os casos de violência contra a mulher, mas ele não está localizado no mesmo espaço da DEAM e atende os quatro municípios da Grande Vitória. Assim, na capital capixaba as mulheres têm de ser informadas de que existem dois serviços especializados: a DEAM, que atende no horário comercial, e o Plantão Especializado da Mulher (PEM), nos horários e dias em que a delegacia está fechada. Essa configuração dificulta o acesso ao serviço, principalmente nas condições pós-agressão. Já as mulheres que residem nos outros municípios atendidos pelo PEM têm de se deslocar até Vitória para registrar a queixa. Para Bedone e Faundes (2007) "[...]deve-se ampliar o atendimento das Delegacias da Mulher, mantendo-se plantões de 24 horas, pois os casos de violência acontecem com maior frequência fora do horário comercial"(p. 467).

Um bom exemplo de política estadual é o Projeto "Viver", em Salvador. Conforme mencionado, a sua localização, no prédio do Instituto Médico Legal, facilita o atendimento às vítimas e impede que as mesmas sejam "perdidas" no deslocamento entre os diferentes órgãos. Além de oferecer os cuidados médicos iniciais e essenciais, há atendimento jurídicos e psicossocial, que busca reduzir a vulnerabilidade das vítimas de violência sexual.

A pesquisa possibilitou identificar que a polícia militar não tem participação muito ativa nas redes de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes e mulheres nos três municípios estudados. A PM não foi citada pelos outros atores da rede como parceira nas ações de enfrentamento, e de modo geral não participa de treinamentos específicos (com exceção dos policiais militares do interior do Espírito Santo, que têm participado dos treinamentos oferecidos pelo NEVID). Os exemplos relacionados à polícia militar são ações pontuais, desenvolvidas por um número pequeno de policiais. Nesse sentido, destacam-se duas iniciativas: a do Centro Maria Felipa, em Salvador, que busca desenvolver ações de prevenção da violência contra a mulher no contexto da corporação; e o fato da casa abrigo de Vitória ser responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública, sendo coordenada por policiais militares.

Ainda em relação à PM, é importante lembrar que, em muitos casos, são os soldados que atendem os chamados de flagrantes ou de solicitação para levar as pessoas em situação de violência para a delegacia especializada. Por isso, o treinamento da PM para lidar com os casos de violência nessas populações especificas e a articulação com as duas redes de enfrentamento à violência possibilitaria o seu fortalecimento e ampliação do potencial de acolhimento e de resolutividade.

Na rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, durante a pesquisa, foi possível identificar que o Espírito Santo tem desenvolvido ações que visam o desenvolvimento integral, no contexto do "Estado Presente". Esse programa é desenvolvido pela Secretaria de Ações Estratégicas e orientado pela noção da importância da articulação entre os diversos órgãos estaduais. A partir de um enfoque no território, o "Estado Presente" busca levar todo o tipo de equipamentos públicos às regiões mais vulneráveis do território capixaba com o objetivo de reduzir a violência letal, mas também de investir em projetos que possibilitem ampliar as possibilidades de formação integral de crianças, adolescentes e jovens, facilitando a inserção destes últimos no mercado formal de trabalho.

Quanto aos órgãos judiciais especializados, apenas Campinas não os possui, sendo os processos que envolvem esses estratos populacionais julgados pela justiça comum. Como já mencionado, as varas especializadas dão maior celeridade aos trâmites processuais e, geralmente, fomentam a participação das(os) juízas(es), promotores(as) e defensores(as) nas atividades de articulação da rede.

Em Salvador e Vitória a pesquisa também apontou existência de órgãos estaduais especializados do Ministério Público e do Tribunal de Justiça, como o GEDEM (Bahia), o NEVID (Espírito Santo), os NUDEM (nos dois Estados), a Coordenadoria da Mulher do TJ do Espírito Santo e o Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado da Bahia (CAOC), que possibilitam o fortalecimento da

rede de enfrentamento à violência nos dois Estados. Isso porque esses órgãos, além de acompanhar e monitorar as ações desenvolvidas nesse campo, também promovem campanhas informativas e coordenam grupos de trabalho e capacitações que podem facilitar a articulação das redes locais.

6.3. OS MUNICÍPIOS E AS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA

Nos municípios pesquisados muitos dos equipamentos/serviços identificados nas redes de enfrentamento à violência são de responsabilidade municipal. Mas, como dito anteriormente, há também muitas diferenças nas redes devido às especificidades locais. Nas três cidades, as prefeituras possuem órgãos específicos para tratar as questões da mulher: Coordenadoria das Mulheres (Campinas), Superintendência de Politicas paras Mulheres (Salvador) e Gerência de Gênero (Vitória). A tarefa desses órgãos é formular e monitorar as políticas dirigidas às mulheres no âmbito local. Já as crianças e adolescentes, normalmente, estão sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social.

Os resultados da pesquisa indicam que os municípios assumem diversas posições nas redes de enfrentamento à violência. Essas posições estão associadas a inúmeros fatores: os interesses dos governantes; a capacidade dos técnicos de convencerem os gestores sobre a importância das ações; a existência de recursos financeiros suficientes para formulação das políticas; e a visibilidade do tema em determinado momento, entre outros.

Categorizamos as atividades desenvolvidas em duas possibilidades de atuação. Na primeira o município assume o papel de *articulador das ações da rede*; na segunda ele é *parceiro das ações*. Ambas serão detalhadas a seguir.

6.3.1 O MUNICÍPIO COMO ARTICULADOR DA REDE

Durante a pesquisa ficou evidente que articular os diversos serviços/equipamentos que compõem as redes de enfrentamento à violência não é uma tarefa simples. Para que os serviços atuem efetivamente em rede – e não apenas como uma estrutura estanque de atenção, em que cada um atua a seu modo e sem conexões com os outros serviços – é necessário que haja disposição de todos para o diálogo e a pactuação dos fluxos. Além disso, parece ser necessário também dispor de articuladores da rede, ou seja, de pessoas ou serviços que assumam a responsabilidade de integrá-la, mantendo os canais de diálogo abertos e constantes. Isso porque o trabalho no campo da violência demanda muito esforço de todos os atores envolvidos, bem como a manutenção de conexões e articulações que garantam um fluxo de encaminhamento, que não ocorrem espontaneamente. E, quando ocorrem, podem não permanecer por muito tempo, tendendo a ser fluidas.

Assim, é importante que os fluxos sejam pactuados não coercitivamente, e, sim, de comum acordo e institucionalizados para que assumam o caráter oficial de política pública. Essa institucionalização remete ao conceito de Subiratset al. (2012), apontado anteriormente.

Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que quando o município assume o papel de articulador da rede os resultados podem ser muito positivos, conforme observado no "Programa Iluminar: cuidando das vítimas de violência sexual", de Campinas. Trata-se de uma iniciativa do governo municipal, iniciada em 2001, que articula os diversos serviços de atenção às vítimas de violência sexual existentes na cidade. O programa é definido como "[...]de cuidados às vítimas de violência sexual urbana e doméstica do município de Campinas, atua como uma rede intersetorial e interinstitucional de serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, jurídica e de cidadania".[18]

Nesse caso, o desenho do programa foi desenvolvido no âmbito local, mas os recursos financeiros iniciais para sua operacionalização foram obtidos junto à União, por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Ou seja, diferentemente de maioria das políticas municipais atuais, que são implementadas a partir de diretrizes formuladas pelogoverno federal – e com grande aporte financeiro desse ente –, o "Iluminar" foi desenhado pelo município para resolver um problema local, já que, à época, havia aumentado o número de casos de gravidez em vítimas de violência sexual e, consequentemente, de abortos legais.

A noção que orienta o "Iluminar" é a de que é preciso integrar os serviços municipais, estaduais e federais, bem como as organizações da sociedade civil, para acolher e cuidar das vítimas de violência sexual. A partir dessa necessidade de integração, Campinas assumiu o protagonismo da ação e passou a realizar reuniões com os gestores de todos os serviços, estudar as possibilidades existentes e junto com eles definiu e pactuou os fluxos e encaminhamentos. Os profissionais dos serviços foram treinados para lidar com as vítimas de violência, especialmente a sexual, multiplicar as informações obtidas entre os seus colegas de trabalho e se responsabilizar pelo atendimento integral e pelo cumprimento dos fluxos pactuados. Um aspecto muito importante no "Iluminar" é a disseminação da informação para a população em geral de que há uma diminuição significativa dos casos de gravidez decorrente do estupro e de contaminação por HIV/aids, assim como de outras doenças sexualmente transmissíveis, entre as quais a hepatite, quando as vítimas de violência sexual são atendidas pelos profissionais de saúde nas primeiras 72 horas após o abuso e as ações previstas no protocolo de atendimento médico definido pelo Ministério da Saúde[19] são realizadas. Para tanto, desde o início foi realizado um grande investimento na área de comunicação, que produziu um spot explicativo sobre o programa e a importância de procurar o serviço médico nos casos de abuso sexual, veiculado 15 vezes por dia na Rádio Educativa FM.

A partir dessa ideia de articulação, de acordo com a coordenadora do programa, Verônica Alencar, "[...] o 'Iluminar Campinas' é, hoje, uma política pública de cuidado às vítimas de violência sexual, faz parte do Núcleo de Prevenção às Violências e Promoção de Cultura de Paz e está dentro do Plano Nacional de Prevenção aos Acidentes e Violências do Ministério da Saúde." Além disso, o programa busca atender às necessidades específicas das vítimas de violência, sejam homens, mulheres, crianças ou adolescentes, de ambos os sexos. Nos treinamentos realizados com as equipes são discutidas as especificidades e

18 Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/saude/programas/iluminar/iluminar_textobase.htm>. Acessado em: 23 set. 2013.

19 Portaria nº 528, de 1 de abril de 2013, que "[...] define regras para habilitação e funcionamento dos Serviços de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)." Disponívelem: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0528_01_04_2013.html>. Acessado em: 24 set. 2013.

dificuldades do atendimento. Também as diferenças de gênero socialmente construídas estão presentes no modo como as vítimas são tratadas e se sentem nessa situação. Os efeitos do "Iluminar" podem ser observados em indicadores qualitativos, mas também quantitativos. A Tabela 1 mostra os números de casos de abortos legais realizados pelo CAISM.

Tabela 1 - Notificações do procedimento aborto legal realizado pelo CAISM/Unicamp.

Município de residência	2009	2010	2011	Total
Campinas		2	6	8
Outros municípios	2	3	10	15
Total	2	5	16	**23**

Fonte: Boletim SISNOV, n. 6

Para a realização da análise quantitativa comparada optou-se por utilizar os dados que constam no SINAN/Ministério da Saúde. Inicialmente foram realizadas duas análises envolvendo todas as 27 capitais (dos 26 Estados e do Distrito Federal) e os municípios brasileiros que possuíam mais de um milhão de habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 (Guarulhos e Campinas, em São Paulo). A Tabela 2 traz o número total de casos de violência sexual em 2012, nesse conjunto de cidades, para cada 100.00 habitantes[20].

Tabela 2 - Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100 mil habitantes) em 2012.

Município	Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100 mil habitantes)	Município	Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100mil habitantes)
Rio Branco	93,8	Macapá	15,74
Belém	48,09	Recife	14,94
Manaus	46,03	Aracaju	14,85
Boa Vista	37,45	Porto Velho	12,18
Curitiba	27,87	Guarulhos	10,71
Vitória	27,23	Belo Horizonte	10,14
Campo Grande	24,53	Rio de Janeiro	9,12
Porto Alegre	24,18	Teresina	7,03
João Pessoa	22,48	São Luís	6,62
Brasília	21,79	Maceió	6,43
Goiânia	18,38	Natal	5,73
Campinas	16,78	Salvador	2,74
Palmas	16,53	Fortaleza	2,33
Cuiabá	16,41	São Paulo	0,51
Florianópolis	16,08		

Fonte: SINAN – dados trabalhados pelos autores

Nessa tabela alguns dados chamam a atenção. O primeiro deles é que em São Paulo, maior cidade do país, em 2012, foram registrados pelos equipamentos de saúde apenas

20 Para esta tabela foi considerada a população de acordo com o Censo Demográfico de 2010.

54 casos de violência sexual contra mulheres. Isso equivale a 31% dos casos registrados em Campinas (172 casos), cuja população é apenas 9,6% da capital paulista. O resultado pode significar que em São Paulo as mulheres sofrem – em termos absolutos e relativos – menos violência sexual do que em Campinas, o que não se sustenta em argumentos lógicos. A explicação mais provável é que em Campinas, como demonstrou a pesquisa qualitativa21, a rede de proteção está mais estruturada. Assim, quando ocorre um caso dessa natureza, a mulher é encaminhada aos serviços de saúde e, portanto, passa a fazer parte das estatísticas oficiais. É preciso ressaltar ainda que em Campinas há um banco de dados local, o Sistema de Notificação de Violência (SISNOV) – explicado adiante –, que permite que instituições que não são da área da saúde também notifiquem os casos atendidos, sendo os dados oriundos dessa base inseridos também no SINAM.

Considerando o total de 29 municípios listados anteriormente, é possível verificar que Vitória ocupa a 6a pior situação, Campinas a 12a e Salvador é a 3a cidade com melhores resultados. Também vale a pena ressaltar que por trás desse bom resultado pode estar uma grande subnotificação dos casos existentes. A análise ao longo dos anos, apenas dos três municípios pesquisados, está na Tabela 3.

Tabela 3 - Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100 mil habitantes) por ano.

Município	2009	2010	2011	2012
Campinas	9,90	16,66	23,50	15,56
Salvador	0,46	0,45	1,04	2,50
Vitória	2,51	0,92	8,14	24,13
Brasil	**3,42**	**5,21**	**7,02**	**8,99**

Fonte: SINAN – dados trabalhados pelos autores

No contexto nacional os dados indicam um aumento no número de casos de violência sexual contra mulheres. Em termos absolutos, ele passou de 6.440 casos em 2009 para 17.543, em 2012. Uma leitura apressada desses dados poderia indicar uma situação muito ruim do país. No entanto, é possível que esse aumento seja decorrente da implantação do SINAN e da adaptação de grande parte dos municípios a ele, ao longo dos anos. Em outras palavras, parece provável que os quase 6,5 mil casos em 2009 fossem, na realidade, um número muito maior do que esse, mas em grande medida essas ocorrências não eram notificadas ou, quando eram, estavam em sistemas dispersos, o que dificultava a visibilização do problema. Nesse aspecto, vale novamente destacar o caso de Campinas, que, diferentemente da grande maioria dos municípios brasileiros, conseguiu reduzir proporcionalmente o número de casos, sendo o resultado de 2012 melhor do que o de 2011.

Essa não notificação nos primeiros anos de implementação do SINAN ocorre com as mulheres e também com as crianças e os adolescentes. Isso se deve à utilização gradual do sistema pelos serviços de saúde, e espera-se que os dados melhorem sua confiabilidade nos próximos anos. Então, no contexto da infância e adolescência, ao invés de realizar análise longitudinal dos dados, mas com pouca relevância e confiabilidade, de acordo com as propriedades propostas por Jannuzzi (2002), optou-se por analisar apenas os de 2012. No entanto, há uma separação entre as violências sofridas por

21 Ver "Programa Iluminar" na discussão qualitativa.

crianças e adolescentes dos sexos masculino e feminino. Na Tabela 4 apresentamos os três tipos de violência que parecem fazer parte do cotidiano de parte da infância e juventude brasileiras: física, psicomoral e sexual. Para fins de diferenciação etária foram criados dois grupos: um para crianças menores de 10 anos e outro para adolescentes entre 10 e 19 anos.

Tabela 4 - Número de casos de violência contra crianças e adolescentes do sexo feminino (por 100 mil meninas com menos de 20 anos), por tipo de violência e faixa etária.

Município	Menor de 10 anos			Entre 10 e 19 anos		
	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual
Campinas	26,60	23,73	37,39	46,02	30,92	40,99
Salvador	6,56	1,09	5,19	54,40	6,29	7,65
Vitória	18,76	9,38	75,04	28,14	28,14	70,35
Brasil	**12,24**	**8,98**	**15,73**	**47,64**	**23,59**	**27,22**

Fonte: SINAN – Dados trabalhados pelos autores

Os dados mostram que, no Brasil, para crianças menores do que 10 anos a violência mais comumente registrada no SINAN é a sexual. Em 2012, 4.779 meninas nessa faixa etária sofreram esse tipo de violência, o que significa que a cada duas horas uma menina menor de 10 anos sofreu violência sexual no país. Já no grupo etário entre 10 e 19 anos de idade, a violência mais comum é a física. Tanto nas crianças como nos adolescentes chama a atenção como Vitória possui, proporcionalmente à sua população, uma incidência maior de violência sexual do que os outros dois municípios analisados.

Em relação aos meninos, conforme a Tabela 5, há menos casos de violência notificados em todos os tipos de violência, especialmente na sexual.

Tabela 5 - Número de casos de violência contra crianças e adolescentes do sexo masculino (por 100 mil meninos com menos de 20 anos), por tipo de violência e faixa etária.

Município	Menor de 10 anos			Entre 10 e 19 anos		
	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual
Campinas	31,92	23,59	13,88	32,61	22,20	4,86
Salvador	11,06	1,35	2,43	142,72	1,62	1,89
Vitória	18,58	6,97	23,22	30,19	4,64	13,93
Brasil	**12,63**	**5,65**	**5,97**	**36,26**	**6,74**	**2,39**

Fonte: SINAN – Dados trabalhados pelos autores

Em 2012, enquanto a violência física foi registrada em 3.954 meninos menores de 10 anos, a sexual ocorreu 1.870 vezes. Mas é preciso ler esses dados com cautela, já que podem indicar que há uma subnotificação de violência sexual entre os meninos, embora os estudos apontem que proporcionalmente as meninas são as maiores vítimas desse tipo de agressão:

> Apesar dos meninos serem também vítimas de violência sexual, a grande maioria dos casos envolveu crianças e adolescentes do sexo feminino. O fato foi igualmente observado por outros estudos nacionais restritos nos quais a mulher é a vítima preferencial desse tipo de agressão em 90 a 95% dos casos, evidenciando a questão de gênero, onde as diferenças relativas ao sexo são convertidas em desigualdades, possibilitando o processo de dominação e exploração(Ribeiro et al., 2006, p. 459).

Outro dado que chama a atenção na Tabela 5 é o impressionante número de crianças e adolescentes entre 10 e 19 anos que sofreram violência física em 2012. De acordo com o SINAN, foram 529 agressões, o que corresponde a 4,7% do total de casos desse tipo de violência – para o mesmo sexo e faixa etária – em todo o território nacional (sendo que a população total de Salvador corresponde a apenas 1,4% da população total brasileira).

Conforme mencionado, Campinas possui desde 2005 o Sistema Municipal de Notificação em Violências. Esse sistema estabeleceu uma rede *on-line*, intersetorial e interinstitucional de notificação de casos de violência. Por meio do SISNOV é possível notificar casos de violência sexual em qualquer idade e sexo, violência doméstica e exploração sexual comercial contra crianças e adolescentes. O sistema permite que as diversas instituições que atendem vítimas de violência possam notificar os casos atendidos.

A partir de 2008, o Ministério da Saúde estabeleceu nacionalmente o Sistema de Informação sobre Agravos de Notificação, fonte dos dados anteriormente apresentados, utilizando uma relação de violências mais ampla que a do SISNOV. Então, o SISNOV foi adaptado para gerar notificações para o SINAN, que é de acesso exclusivo aos profissionais de saúde, mas manteve a possibilidade de que as demais instituições, e não somente as da área da saúde, possam notificar os casos. A integração dos dois sistemas deu origem ao SISNOV/SINAN.

A existência desse sistema pode explicar a regularidade das notificações no caso das mulheres vítimas de violência sexual em Campinas e o fato de, apesar do município possuir apenas 40% da população de Salvador, o seu número notificações de todos os tipos de violência contracrianças e adolescentes menores de10 anos ser maior que o da capital baiana. Somente no caso de violência física em crianças maiores de 10 anos é que Campinas notificou menos que Salvador. Uma hipótese para esse caso é que as crianças maiores de10 anos têm mais possibilidades de procurar ajuda e de denunciar os maus-tratos.

Voltando à questão da articulação municipal, ao longo da pesquisa foi possível identificar muitos outros efeitos das ações do “Iluminar”, entre as quais a integração dos diversos atores da rede que não somente conhecem e seguem os fluxos elaborados pelo programa, como relataram participar de reuniões e treinamentos e conhecer nominalmente outros atores da rede. Outro aspecto que chama a atenção é a integração entre a polícia civil e a guarda municipal, que têm trabalhado em parceria para garantir a proteção demulheres, crianças e adolescentes.

Assim o “Iluminar” é um exemplo de que quando o município assume o papel de articulador da rede e desenvolve ações de treinamento para fomentar o acolhimento

das pessoas em situação de violência, e há cooperação entre os diversos atores que compõem a estrutura de proteção, é possível atuar em rede. Vale lembrar ainda que os resultados da pesquisa indicam também que quando não se trata de violência sexual a rede de Campinas não está tão bem articulada, sendo necessário investir na criação de fluxos para os casos de violência não sexual e na pactuação entre os diversos atores da rede.

6.3.2 O MUNICÍPIO COMO PARCEIRO DAS AÇÕES

Nos três municípios estudados foi possível identificar que os serviços municipais muitas vezes fazem parcerias que viabilizam o desenvolvimento de ações e projetos. As parecerias desenvolvidas pelas guardas civis municipais são um bom exemplo desse potencial do município para colaborar em ações na rede de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes. Descreveremos brevemente essas parcerias e como elas têm sido concretizadas.

Desde 2011 a guarda municipal de Campinas[22] tem participação ativa na rede de proteção dos três estratos populacionais. No contexto do "Programa Iluminar", a GCM está incluída nos fluxos oficiais. Os agentes são responsáveis por acolher e transportar as mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência para os diversos equipamentos que compõem a rede de proteção. No "Iluminar" elas podem chegar por diferentes portas de entrada, e a GMC é acionada pelos diversos profissionais que atuam na rede, o que muitas vezes implica ficar horas atendendo à mesma vítima, já que os agentes da corporação podem ser os primeiros a realizarem o atendimento. Nesse caso, a guarda municipal é responsável por levar a vítima até o Centro de Atenção Integral a Saúde da Mulher, depois à delegacia, de lá ao Instituto Médico Legal (IML) e, ao final do fluxo, conduzi-la até a sua casa. Os agentes foram treinados para realizar esse trabalho e seguem uma normativa interna, segundo a qual uma GCM do sexo feminino deve ser acionada para prestar o atendimento em conjunto quando a vítima é do sexo feminino. Uma agente relatou que em um dos atendimentos a mulher estava assustada e reticente, até que ela chegou, tirou o quepe e soltou os cabelos. A vítima imediatamente a abraçou e começou a chorar.

Na rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes os conselheiros tutelares também disseram solicitar ajuda da guarda municipal, especialmente nas denúncias que ocorrem à noite. Nesses casos, pedem que os agentes da GCM passem no local da denúncia para observar o que está ocorrendo, e, se for o caso, intervenham a fim de cessar a violência.

Assim, o papel da Guarda Civil Municipal na rede é acolher, acompanhar e transportar as vítimas no trajeto entre todos os serviços. Isso proporciona à vítima

22 Em Campinas a Guarda Civil Municipal foi efetivamente implantada em 14 de julho de 1997. A GCM é composta por 702 servidores, dos quais 160 do sexo feminino. De acordo com o regulamento da corporação, o número de mulheres não pode exceder 20% do efetivo. A escala administrativa é de 8 horas e a operacional, 12 por 36. Trata-se de uma guarda municipal munida de arma de fogo. No curso de formação há tópicos específicos referentes à atuação dos agentes na rede de proteção amulheres, crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, eles debatem os modos e os mecanismos para lidar com todo tipo de violência, a especificidade do atendimento às vítimas de violência sexual, a Lei Maria da Penha e, também, o "Programa Iluminar". Os agentes passam cinco meses na academia mantida pela GCM, totalizando 625 horas de formação – atualmente o currículo está sendo revisto e a proposta é oferecer 850 horas.

percorrer o fluxo desenhado para o seu atendimento integral, sem que haja interrupção dessa atenção programada, problema bastante comum nos municípios pesquisados.

Em Vitória está sendo desenvolvido o projeto "botão do pânico". Trata-se de um projeto piloto[23] do Tribunal de Justiça do Espírito Santo que disponibiliza para 100 mulheres que possuem medida protetiva um "botão do pânico", que pode ser acionado a qualquer momento. Uma vez acionado, o dispositivo dispara um alerta na Central Integrada de Operações e Monitoramento (CIOM), descrita anteriormente, gerida pela Guarda Civil Municipal de Vitória[24]. Além de informar exatamente a localização da mulher, o dispositivo possui um captador de áudio altamente sensível que transmite em tempo real o áudio local para a central, permitindo aos agentes saber o contexto em que a mulher se encontra. Na central há também os dados dos agressores, inclusive fotos para facilitar a sua identificação no momento do flagrante.

No convênio firmado pela guarda civil com o Tribunal de Justiça, intermediado pela Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, foi criada ainda a patrulha Maria da Penha, inspirada na experiência daspolícias militar e civil do Rio Grande do Sul, em funcionamento em algumas grandes cidades gaúchas. A equipe dessa patrulha, que possui carro identificado por adesivos, é preparada para lidar com os casos de violência, fazer o monitoramento dos botões do pânico na central e prestar socorro às mulheres que o acionam. Nesse caso, a parceria foi fundamental não apenas para a cessão de funcionários da guarda civil como para a utilização de todo o sistema do CIOM, que está instalado em um prédio pertencente ao município.

Outra iniciativa municipal de Vitória é o Projeto Guarda Cidadã, que contava, no momento da pesquisa, com 16 agentes atuandonas escolas e creches por meio de palestras sobre violência. O objetivo do programa é diminuir o estigma negativo que as crianças geralmente têm em relação aos órgãos de segurança e criar uma convivência amistosa com as escolas e sua comunidade.

Em Salvador, em 2011, a Secretaria de Políticas para Mulheres fez uma capacitação para sensibilizar os agentes da Guarda Civil Metropolitana[25] sobre a violência de gênero. Em 2012, a GCM soteropolitana criou a patrulha Maria da Penha, que junto com o Centro de Referência Loreta Valadares vem desenvolvendo, desde então, um ciclo de palestras e um curso de defesa pessoal voltado para as mulheres. São 8 aulas com 4 horas de duração, envolvendo uma parte prática e outra teórica. Duas técnicas do Loreta Valadares colaboram no curso, que discute temas relativos à violência contra a mulher, entre os quais diferenças de gênero e culpabilização da vítima. As duas primeiras edições do curso foram realizadas no Centro Loreta Valadares, mas suas organizadoras perceberam que as mulheres tinham muitas dificuldades de deslocamento e que seria mais efetivo se realizado nos centros sociais existentes nas comunidades. Assim, as últimas três edições aconteceram nos bairros.

23 Segundo informado em entrevista, no período de 18 de abril a 21 de agosto de 2013 seria realizado o projeto piloto.
24 A Guarda Civil Municipal de Vitória foi criada em 2004 e conta com um efetivo de 145 agentes. Atualmente a corporação está preparando um curso de formação para mais 90 agentes, o que ampliará o efetivo em mais de 50%. Quando a GCMVfoi criada não era uma guarda armada, realizava ronda escolar em territórios tidos como perigosos, tais como a Grande São Pedro e a Grande Santo Antonio, mas essas ações acabaram sendo interrompidas, pois a tarefa representava um risco à vida desses servidores. Em 2008 a corporaçãoconquistou o porte de arma e seus agentes voltaram ao patrulhamento escolar em ambas as regiões.
25 A Guarda Municipal de Salvador foi criada em 2008, com o efetivo de 1.500 homens. Desde a sua criação, não é armada, apesar das inúmeras pressões da corporação para portar armas. Tem desenvolvido parcerias com a rede de proteção as mulheres em situação de violência.

Nos três municípios as possibilidades de parecerias com a guardas civis parecem fortalecer as redes de enfrentamento à violência e consolidar o papel comunitário exercido por elas no âmbito da segurança pública. Nas três cidades estudadas os agentes da da corporaçãoforam capacitados e recebem treinamentos periódicos que lhes permitem uma compreensão ampliada da complexidade do fenômeno da violência e de suas implicações, bem como das sobredeterminações de gênero presentes em nossa sociedade. Outro aspecto que chama atenção é a possibilidade dos agentes desenvolverem estratégias de prevenção à violência e de aproximação com a população, ampliando os vínculos de confiança na corporação. Pode-se dizer que as parcerias com as guardas civissão facilitadas devido ao conhecimento privilegiado que têm do território e dos modos de organização das pessoas nos bairros e comunidades.

Em alguns casos as parcerias são mais simples, como aque redundou na criação do Centro Integrado de Cidadania pelo poder público municipal de Vitória. Apesar das fragilidades apontadas anteriormente, essa iniciativa demonstra que o município colabora com a rede de enfrentamento à violência, concedendo espaço para serviços de outras esferas governamentais e possibilitando à população ter acesso a vários serviços em um só local.

Outro exemplo da participação municipal como parceira, embora embrionária, foi a instalação do Observatório de Violações de Direitos de Crianças e Adolescentes em Salvador e um comitê local para atuar nos grandes eventos – o comitê já atuou durante o Carnaval e a Copa das Confederações na capital baiana. A ação faz parte do Plano Integrado de Proteção à Criança e ao Adolescente em Grandes Eventos, coordenado pelos governos federal, estadual e municipal.Muitos dos entrevistados elogiaram a iniciativa e garantiram que os resultados foram muito satisfatórios. O observatório reuniu dezenas de órgãos estaduais e municipais e, segundo a presidenta do CMDCA, mostrou que as "[...] pessoas estão dispostas a colaborar e se comunicar."

A pesquisa possibilitou observar que quando os municípios assumem uma posição de que todos os problemas do território e todas as ações nele desenvolvidas também são responsabilidade da gestão municipal há uma mudança na postura dos profissionais que atuam nas diversas áreas. Esses passam a elaborar propostas e estabelecer diálogos com os diferentes atores, a fim de estabelecer projetos integrados e ampliar as ações.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa visitamos os diversos equipamentos/serviços e ouvimos os profissionais das diversas áreas das redes de enfrentamento à violência contra mulher, crianças e adolescentes, a fim de demonstrar que as ações de segurança e de garantia de direitos dessas populações são potencializadas quando há articulação entre os diversos atores dessa rede.

Nesse sentido, ficou evidente nos resultados da pesquisa que nas ações de enfrentamento à violência as redes podem ser muito úteis, mas isso não ocorre de modo espontâneo. Não basta criar os serviços e esperar que no desenvolvimento do trabalho

de cada um a rede se estabeleça. A pesquisa indicou que para uma rede se concretizar devem ser realizadas ações articuladas. Dito de outro modo, para que funcione como rede é necessário que haja uma relação o mais horizontal possível entre os diversos serviços e atores para que eles assumam o planejamento coletivo das ações e possam realizar pactos que garantam as articulações e os fluxos no interior da rede. Isso quer dizer que essas relações devem ser pautadas pela perspectiva da cooperação mútua, garantindo que as ações planejadas em conjunto sejam desenvolvidas.

Foi possível observar também que quando há uma pessoa ou serviço responsável por manter a rede articulada há também mais possibilidades de que ela permaneça trabalhando como rede ao longo do tempo. Isto é, quando há convites para reuniões periódicas e métodos para o acompanhamento do trabalho da rede – por exemplo, os sistemas de notificações – há mais chances de dispor de espaços de discussão e reflexão sobre os caminhos que ela assume ao longo do tempo.

Durante a pesquisa foi possível perceber que o exercício da horizontalidade e do diálogo nem sempre é muito fácil nas redes de enfrentamento à violência, provavelmente porque são compostas por muitos serviços, de diferentes esferas governamentais e interesses políticos, e profissionais com formações distintas, oriundos de campos disciplinares nem sempre acostumados a dialogar com outros modos de pensar. Um dos fatores que parecem facilitar esse processo são os treinamentos específicos sobre a violência e as discussões sobre as diferenças de poder e de gênero presentes na sociedade. Esses parecem estabelecer princípios comuns para as ações e facilitar os diálogos.

Foi possível também demonstrar que as ações são territorializadas, ou seja, ocorrem em lugares específicos, com demandas e recursos característicos dos contextos de cada município. Daí a importância de os municípios participarem ativamente da organização das redes e dos serviços, criando estratégias para facilitar a articulação dos equipamentos existentes.

A pesquisa apontou que os municípios têm assumido duas posições nas redes de enfrentamento àviolência: o protagonismo na articulação e as parcerias. Quando assume o protagonismo, cria programas e busca garantir a sua execução em articulação com os serviços no âmbito municipal. Quando apresenta-se como parceiro, geralmente o município cria as condições e utiliza os recursos que estão sob sua gestão para que as ações sejam desenvolvidas, como demonstrado nas parcerias das guardas municipais e na criação de centros integrados que reúnem as condições para que muitos serviços da rede de enfrentamento à violência estejam num mesmo local.

Os Estados também têm papel importante nessas redes, já que são os gestores do sistema judiciário estadual e dos órgãos de segurança pública. Assim, as políticas e diretrizes adotadas pelos órgãos estaduais em relação a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência têm efeitos diretos nas ações da rede, caso das delegacias especializadas e da polícia militar, na maioria das vezes portas de entrada para as vítimas acessarem as redes de proteção. Além disso, o acolhimento e o grau de resolubilidade encontrados nesse contexto são fundamentais para que as pessoas em situação de violência, sejam crianças e adolescentes, sejam mulheres, sigam os fluxos da rede e

possam, com o auxílio de outros serviços, como os centros de referência especializados, encontrar os meios para superar a situação. Daí a importância não somente de garantir a existência e as condições de funcionamento das delegacias especializadas e de treinamento da força policial para lidar com essas populações, mas também de criar estratégias para que se estabeleçam diálogos abertos com os outros serviços da rede. Tal perspectiva permite o recebimento e realização de encaminhamentos, facilitando o desenvolvimento de ações integradas dentro da rede.

Outro exemplo da importância das políticas estaduais pode ser observado nos Estados que optaram por ter varas especializadas em violência contra a mulher. Esses órgãos dão maior agilidade aos processos, permitindo que as sentenças sejam proferidas em um intervalo de tempo menor, o que demonstra para a sociedade que a lei está sendo cumprida. Além disso, os casos estudados demonstram que as varas especializadas possibilitam o fortalecimento da rede porque, além das ações desenvolvidas no âmbito do judiciário, as juízas, promotoras e defensoras públicas participam ativamente de outras ações desenvolvidas pela rede, tais como palestras, grupos de trabalho, capacitações etc.

O governo federal tem investido no planejamento de ações de segurança pública através do estabelecimento de diretrizes nacionais para as redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes e da ampliação das possibilidades de ação nos municípios, por meio da criação de estratégias especificas para a transferência de recursos que possibilitem a execução dos programas e ações. O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e o PRONASCI são exemplos de como a União pode contribuir na operacionalização dessas ações.

Assim, é possível concluir que para as redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes efetivamente cumprirem o seu papel é necessária a articulação das três esferas de governo. A elas cabe estabelecer diálogos e parcerias com vistas a integrar as políticas e ações desenvolvidas nesse campo, bem como planejar colaborativamente ações que garantam os direitos de todos/as cidadãos/cidadãs e previnam a violência por meio da superação das vulnerabilidades das pessoas em situação de violência.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012. v. 1, 227p.

AZAMBUJA, M. R F. de. Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança?**Revista Virtual Textos & Contextos**, [s.l.], n. 5, nov. 2006.

BEDONE, A. J.; FAUNDES, A. Atendimento integral às mulheres vítimas de violência sexual: Centro de Assistência Integral à Saúde da Mulher, Universidade Estadual de Campinas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, fev. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução de R. V. Majer. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. de. Segurança pública. In: **Crime, polícia e justiça no Brasil, 2013**. RATTON, J. L.; LIMA, R. S. de; AZEVEDO, R. (Org.). São Paulo: Editora Contexto, 2013. No prelo.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. Violência e gênero. Novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], n. 66, v. 23, 2008.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.) **The sage handbook of qualitative research**. 2nd. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1984.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abril 2004.

_____. Políticas sociais e governos locais: indução ou coordenação federativa? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12.,2012. **Anais**, Salvador,UFBA.

FALEIROS, V. A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: a crítica do poder, da desigualdade e do imaginário. In: **Indicadores de violência intrafamiliar e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**.Brasília, DE: CECRIA - Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes, 1998.p. 6-18.

FISCHER, T. A cidade como teia organizacional: inovações, continuidades e ressonâncias culturais – Salvador da Bahia, cidade puzzle. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

GUERRA, V. N. **Violência de pais contra filhos**: a tragédia revisitada. São Paulo: Cortez, 2001.

JANNUZZI, P. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 36, n. 1, 2002.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, andpublic policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958

LIMA, R. S. de. Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã. In: **Entre palavras e números**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.

MÉLLO, R. P. **A construção da noção de abuso sexual infantil**. Belém: EDUFPA, 2006.

PASINATO, W.; SANTOS, M. D. C. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/Unicamp, 2008.

PERES, U. D.; BUENO, S. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. Segurança pública: erros e acertos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. No prelo.

RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s.l.], Ano 2, 3. ed., jul./ago. 2008.

RIBEIRO, M. A.; FERRIANI, M. G. C.; REIS, J. N. dos. Violência sexual contra crianças e adolescentes: características relativas à vitimização nas relações familiares. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, abr. 2004.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s.l.], 1. ed., abril 2007.

SAFFIOTI, H. I. B; ALMEIDA, S. S. **Violência de gênero**:poder e impotência. Reio de Janeiro: Revinter, 1995.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SPINK, P. K. A articulação de ações públicas em situações complexas. In: GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A.; FERNANDES, R. J. R. (Org.). **Políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e as micro e pequena empresas**. São Paulo: Editora Gestão Pública e Cidadania, 2013. v. 1, p. 43-60.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Presidência da República. **Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMS**. Brasília: SPM/Secretaria Nacional de Segurança Pública/UNODC, 2010.

TEIXEIRA, R. R. O acolhimento num serviço de saúde entendido como uma rede de conversações. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Org.). **Construção da integralidade**: cotidiano, saberes e práticas de saúde. Rio de Janeiro: UERJ/MS/Abrasco, 2003.

6

O ATENDIMENTO DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA[1]

PELAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL E DAS CIDADES DE PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo[2]; Daniel Simião[3]; Fernanda Bittencourt Ribeiro[4];
Wânia Pasinato[5]; Fernanda Bestetti de Vasconcellos[6]

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade apresentar os resultados da pesquisa "O atendimento de crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência pelas instituições de Segurança Pública do Distrito Federal e das Cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte", no âmbito do Edital Pensando a Segurança Pública, resultado do convênio SENASP/PNUD. Foram mapeadas e investigadas as instituições que possuem atendimento diferenciado para esse público, assim como suas condições de funcionamento, de forma a identificar como estão estruturadas. Buscou-se ainda mapear o fluxo de atendimento, e identificar boas práticas de atendimento diferenciado nos locais pesquisados. Depois de apresentados os resultados do diagnóstico, são apontadas algumas recomendações sobre as políticas públicas de atendimento a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência, a partir dos dados coletados e de uma análise comparativa dessas experiências segundo seus limites e potencialidades.

Palavras-chave: Segurança Pública; Crianças e Adolescentes; Mulheres; Polícia Civil; Delegacias Especializadas.

ABSTRACT

This paper aims to present the results of the survey "The care of children, adolescents and women victims of violence by the institutions of public security of the Federal District and the cities of Porto Alegre and Belo Horizonte", a result of the agreement SENASP / UNDP. Were mapped and surveyed institutions that have distinguished services to this public as well as their working conditions, to identify how they are structured. We sought to further map the flow of care, and identify best practices in differentiated services in the cities surveyed. After the results presented, are pointed some recommendations on public policies serving women, children and adolescent victims of violence, from the data collected and a comparative analysis of these experiences according to their limits and potential.

Keywords: *Public Security; Children and Teenagers; Women; Civil Police.*

1 O presente trabalho foi desenvolvido a partir de dados coletados por meio de pesquisa realizada no âmbito do Edital Pensando a Segurança Pública (SENASP-PNUD), por equipe composta pelos seguintes pesquisadores e respectivas atribuições: Coordenador(a) da pesquisa: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo; Equipe da pesquisa: Porto Alegre - Coordenação: Fernanda Bittencourt Ribeiro, Assistentes de Pesquisa: Fernanda Bestetti de Vasconcellos e José Carlos Sturza de Moraes; Belo Horizonte - Coordenação: Wânia Pasinato, Assistentes de Pesquisa: Débora Menezes da Silva Motta e Juliana Marcondes Pedrosa de Souza; Distrito Federal - Coordenação: Daniel Simião, Assistentes de Pesquisa: Ranna Mirthes Sousa Correa e Nicholas Castro; Assistente de Coordenação e Revisão: Fernanda Bestetti de Vasconcellos; Consultoria: Érica Santoro Lins Ferraz.

2 Sociólogo e Professora da PUCRS, pesquisador do INCT-INEAC.

3 Antropólogo, Professor na UnB e pesquisador do INCT-INEAC.

4 Antropóloga, Professora da PUCRS, pesquisadora do INCT-INEAC.

5 Socióloga e Pesquisadora.

6 Socióloga e Pesquisadora do INCT-INEAC.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade apresentar os resultados da pesquisa "O atendimento de crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência pelas instituições de Segurança Pública do Distrito Federal e das cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte", no âmbito do Edital Pensando a Segurança Pública, resultado do convênio SENASP/PNUD.

Pretendeu-se investigar o atendimento das crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência nas instituições de segurança pública. Buscou-se mapear e qualificar as instituições que possuem atendimento diferenciado para esse público, assim como suas condições de funcionamento.

O atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência abrange uma gama variada de situações e contextos de ocorrência, podendo envolver relações de parentesco e de proximidade, como nos casos das violências ocorridas na família e entorno, além de colocar em questão as formas de tratamento dados pelas instituições de ensino às crianças e adolescentes, de acolhimento (institucional ou familiar) ou em espaços públicos. Ao abarcar diferentes relações de autoridade sobre crianças e adolescentes, o atendimento de vítimas traz à tona questões como violência institucional, sendo possível verificar, inclusive, vitimizações por parte dos próprios agentes de segurança pública.

Além da apuração de atos infracionais praticados por adolescentes e de infrações penais das quais foram vítimas crianças e adolescentes, estas instituições ocupam importante posição nas políticas de promoção de direitos humanos de crianças e adolescentes em diferentes níveis, reestruturadas a partir da entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90). Conforme um dos objetivos da Agenda Social Criança e Adolescente pactuada pela Secretaria de Direitos Humanos em 2007 e reafirmada pelo "Compromisso Nacional pela Redução da Violência Contra Crianças e Adolescentes", caberá descaracterizar a segurança pública como um campo meramente repressivo, relativo apenas ao trabalho policial e potencialmente despótico (WILLADINO et al, 2011).

Alguns aspectos recorrentemente apontados por diferentes estudos merecem ser destacados, a fim de justificar a relevância de um diagnóstico do atendimento nas unidades das instituições de segurança pública, considerando também o potencial de violência das intervenções. Entre eles estão a falta de comunicação entre as instituições para articular as medidas de proteção necessárias e acompanhar seu cumprimento, a necessidade de capacitar a rede de atendimento visando à compreensão dos casos e a condução de intervenções adequadas, bem como a necessidade de ações padronizadas pelos profissionais das diferentes áreas (HABIGZANG et al, 2006).

O argumento de Deslandes (1999) sobre a possibilidade do desenvolvimento de ações de promoção de direitos humanos nas unidades do sistema de saúde parece-nos válido também para as unidades de segurança pública. Segundo a autora, as práticas de prevenção colocam a necessidade da superação de noções como a de "fatalidade" e "inevitabilidade" presentes no senso comum da visão sobre o problema da violência

contra crianças e adolescentes. Estas noções arraigadas, assim como a compreensão da violência como um problema de assistência social, provocariam a inércia de profissionais de segurança pública frente às situações atendidas.

Outro aspecto importante a ser agregado num diagnóstico do atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência diz respeito ao envolvimento das famílias nos casos atendidos. Se por um lado, os familiares figuram crescentemente nas estatísticas como os principais autores de violência a esta parcela da população, por outro, cabe destacar também que a rede de parentesco pode ser um importante recurso no enfrentamento da violência.

Neste sentido, o atendimento de situações de violência contra crianças e adolescentes é frequentemente acompanhado pelo atendimento a pessoas de suas relações e com quem poderão contar para que a repetição da violência possa ser interrompida (DUMARET, MACKIEWICZ e RIBEIRO, 2007). Como observam as autoras de um estudo sobre o atendimento de situações de violência doméstica,

> a intervenção junto dessas famílias pode ter resultados satisfatórios desde que a violência possa ser compreendida em seus vários aspectos, ou seja, um sintoma presente no grupo familiar modelado por dificuldades de diferentes naturezas: cultural, social, econômica e das relações interpessoais. (BRITO et al, 2005, p. 145)

Em função destes aspectos salientados considera-se que um diagnóstico do atendimento de crianças e adolescentes deva incluir questões relativas ao modo como o fenômeno é definido em cada unidade (o que), quais as modalidades institucionais de intervenção (como), quais as explicações para o fenômeno da violência são apontadas pelos agentes (porque), assim como um levantamento ainda que sumário da dimensão histórica e política da unidade (SCHULTEIS et al, 2007) e o modo como as violências institucionais ou perpetradas por agentes do sistema de segurança pública são vistos pelos agentes. Entre outras questões, importa saber como as delegacias da criança e do adolescente tem conseguido se articular com as demais delegacias, com os serviços complementares de perícia, e com os demais setores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

No caso do atendimento a mulheres vítimas de violência, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher foi criada em São Paulo, no governo de Franco Montoro, primeiro governador civil eleito por voto direto após o fim do regime militar, e abriu suas portas para atendimento em 5 de agosto de 1985. Esta experiência pioneira logo foi reproduzida em outros municípios em todos os estados da federação. De acordo com dados da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001), a maior expansão destas delegacias ocorreu entre 1986 e 1995. Das 268 unidades pesquisadas em 2001 (de um total de 307 existentes à época) 3% haviam sido criadas no ano de 1985; 34% foram criadas entre 1986-1990; 34% entre 1991-1995 e 13% entre 1996 e 2000 (CNDM, 2001).

Atualmente existem cerca de 475 unidades em funcionamento no país[7], um aumento que pode ser entendido como reflexo da revitalização política destas delegacias especializadas no âmbito das políticas desenvolvidas pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Todas as capitais e o Distrito Federal possuem pelo menos uma unidade destas delegacias, embora sua distribuição seja bastante desigual no território nacional: 6,82% dos municípios brasileiros possuem unidades desta delegacia; 11% estão situadas nas capitais; 49% estão localizadas na região Sudeste que concentra 43% do total da população feminina; 32% estão no estado de São Paulo que concentra 22% do total da população feminina do país (PASINATO e SANTOS, 2008).

Embora o número de delegacias seja bastante expressivo no que toca ao potencial de alcance que podem ter no país, sabemos que este número ainda está aquém do que seria necessário para garantir de forma efetiva o acesso das mulheres à justiça. Além disso, como tem sido amplamente constatado pelas pesquisas nacionais sobre o funcionamento destas delegacias (CNDM, 2001; SENASP, 2004, 2005 e 2007), suas condições estruturais e de atendimento nem sempre são as mais favoráveis, o que acaba, muitas vezes, levando a questionamentos sobre a validade da oferta de serviços tão deficitários.

Ainda assim, quando pesados os prós e contras, a contribuição das DEAMS e o relevante papel que desempenham para a execução da política nacional de enfrentamento à violência não podem ser minimizados. Um dos indicadores desta relevância pode ser aferido a partir das pesquisas de opinião que têm de forma consistente mostrado a popularidade que estas Delegacias têm alcançado, figurando como principal alternativa quando se trata de enfretamento da violência contra as mulheres[8].

Embora seja inegável a contribuição das DEAMS para a visibilidade da violência contra as mulheres e a quebra de tabus em torno deste problema social, a literatura também mostrou que este reconhecimento não se deu de forma consensual, nem linear (PASINATO, 2007). Enquanto proposta política, ao longo dos anos 1980/1990 o que se observou foi a existência de uma experiência de enfrentamento à violência bastante fragmentada, centrada especialmente nas DEAMs. Em alguns municípios, estas delegacias contavam com a parceria de casas abrigo e centros de referência, mas na maior parte das vezes tiveram uma atuação isolada.

Por outro lado, muitas destas delegacias enfrentaram o isolamento institucional, ficando à margem do desenvolvimento das políticas de segurança pública nos estados (GREGORI, 2006). Como efeito mais concreto deste isolamento, o que se observou foi o desaparelhamento das Delegacias da Mulher que, além da falta de condições de trabalho adequadas, também se refletiu numa falta de incentivo para seus profissionais. Apenas nos anos 2000 as condições de funcionamento das DEAMS e o atendimento ali oferecido começam a sofrer alterações significativas (SPM, 2007; PASINATO e SANTOS, 2008).

7 Além de terem se multiplicado no país, a proposta de um atendimento policial especializado para mulheres em situação de violência, tem se reproduzido em outros países tanto na América Latina (onde modelos semelhantes podem ser encontrados em 13 países) como na Europa.

8 De acordo com algumas análises, estes resultados podem indicar muito mais a forma idealizada como a sociedade vê as DEAMs (BONETTI, PINHEIRO e FERREIRA, 2008), do que a efetividade do atendimento que oferecem, uma vez que, como afirmado anteriormente, a quantidade de delegacias existentes não é suficiente para atender demandas tão elevadas.

A aprovação da Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representa um marco no extenso processo histórico de reconhecimento da violência doméstica contra as mulheres como um problema social no Brasil, e traz em seu texto muitas marcas dos embates políticos travados pelos movimentos feministas e de mulheres na luta pela conquista da cidadania para as mulheres (PASINATO, 2008). A nova legislação introduz mudanças substantivas no cenário jurídico brasileiro. Entre essas mudanças, são de interesse particular nesta pesquisa aquelas que se referem ao papel da polícia.

O atendimento pela autoridade policial está regulamentado no Capítulo III da Lei 11.340/2006, artigos 10, 11 e 12. Além das atividades de polícia judiciária – registro de ocorrência policial e a retomada dos inquéritos policiais como instrumento de apuração das responsabilidades nos ilícitos penais que se enquadram na lei, - a autoridade policial também deve atuar para que sejam aplicadas as medidas protetivas de urgência, sempre que a mulher solicitar. Estas medidas são, em sua maior parte, de natureza cível, tal como os pedidos de afastamento do agressor, pedidos de guarda de filhos e ações de alimentos. Cabe também à autoridade policial providenciar que esta mulher receba socorro médico e tenha preservada sua segurança, transferindo-a para local seguro e adequado. Com esta alteração, a polícia passa a atuar de imediato em duas frentes de intervenção: os pedidos de medidas protetivas possuem trâmite rápido e uma vez que sua solicitação tenha sido registrada, seu envio deverá ser imediato para o juízo competente para sua avaliação. Paralelamente, deverá a mesma autoridade policial providenciar a instauração do inquérito policial, dando-lhe o prosseguimento legal. Outra mudança introduzida pela Lei 11.340/2006 refere-se à possibilidade de realização da prisão em flagrante delito9 em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, procedimento até então pouco utilizado nas Delegacias de Defesa da Mulher.

Na prática as novas atribuições provocaram o aumento do volume de trabalho para as polícias, em especial para as DEAMS que, como visto anteriormente, são a grande referência para o atendimento de mulheres em situação de violência. Contudo, pouco se sabe como estas Delegacias têm administrado suas novas atribuições. Fato é que pouco se conhece sobre a atuação policial na aplicação da Lei Maria da Penha, tanto no que se refere aos obstáculos que estão sendo encontrados para o cumprimento das novas atribuições, quanto no que se refere às soluções exitosas, que certamente existem.

A partir destes pressupostos e antecedentes em termos de pesquisas e análises realizadas, os objetivos dessa pesquisa foram realizar o diagnóstico das unidades das instituições de segurança pública no que tange ao atendimento diferenciado, nas cidades de Porto Alegre – RS, Belo Horizonte - MG, e no Distrito Federal, de forma a identificar como estão estruturadas em termos de recursos materiais e humanos; capacitação das equipes; horário de funcionamento, incluindo plantões; existência de atendimento não policial e de que tipo; articulação a redes de atendimento; articulação com o poder judiciário; adoção de normas ou protocolos de atendimento. Também se pretendeu mapear o fluxo de atendimento nas instituições de segurança pública das crianças,

9 Entre 1995 e 2006 a maior parte dos casos registrados nas delegacias de defesa da mulher era de competência da Lei 9099/95. Embora o volume de registros fosse elevado, a quantidade de trabalho aplicada pelos policiais na confecção dos Termos Circunstanciados foi bastante reduzida. As prisões e os inquéritos policiais, por sua vez, eram exceção e aplicavam-se, sobretudo, aos crimes sexuais.

adolescentes e mulheres vítimas de violência, e identificar boas práticas de atendimento diferenciado às crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência nas cidades pesquisadas, comparando, na medida do possível, o funcionamento das instituições nas três capitais investigadas.

Para atender a esses objetivos, a seleção das cidades nas quais a pesquisa foi realizada levou em conta o reconhecimento de importantes antecedentes na implementação de políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, bem como mudanças recentes com o desenvolvimento de novos projetos e programas no âmbito da segurança pública direcionados para o atendimento desse público específico (PASINATO, 2006 e 2012; SIMIÃO e MATOS, 2009). O diagnóstico realizado nas duas capitais e no DF procurou tanto conhecer os serviços e programas direcionados para cada um dos grupos populacionais especificados no edital, como identificar os limites e potencialidades para a articulação dessas iniciativas e consequente expansão da oferta de atendimento de segurança pública especializada e integrada a uma rede de atenção intersetorial e multidisciplinar para todas as mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização da pesquisa, foram utilizadas técnicas mistas de coleta de dados, qualitativos e quantitativos. O trabalho consistiu na coleta de dados sobre o perfil organizacional das Delegacias de Defesa da Mulher e das Delegacias da Criança e do Adolescente (vítimas) e entrevistas com delegados(as) de polícia que atuam nestas unidades policiais.

No âmbito quantitativo, o objetivo foi obter informações de caráter organizacional. Para esta etapa foram utilizados formulários especialmente desenvolvidos para a pesquisa. Estes instrumentos de pesquisa permitiram a coleta de dados sobre infraestrutura e condições de funcionamento, disponibilidade de recursos humanos e materiais, valorização profissional e movimento de registros policiais.

Para a realização desta etapa da pesquisa, foram elaborados três formulários de coleta de dados. O primeiro foi direcionado para a coleta de dados sobre as delegacias da infância e juventude; o segundo foi direcionado para a coleta de dados sobre as delegacias de atendimento à mulher; e o terceiro para a coleta de dados sobre o perfil dos profissionais que atuam em ambas as delegacias, e sua percepção sobre o serviço prestado no atendimento a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência.

No âmbito qualitativo, no momento do preenchimento dos formulários, foram realizadas entrevistas com os(as) delegados(as) de polícia, processadas e analisadas segundo os grandes temas abordados: funcionamento das delegacias, rede de serviços, etc. As entrevistas com delegados(as) de polícia tiveram o objetivo de: 1) conhecer os fluxos de atendimento interno (mediante a descrição do atendimento desde o momento de recepção da vítima na Delegacia até o último procedimento/encaminhamento ali realizado) e externo (com identificação de serviços especializados ou não que são reconhecidos e identificados como parceiros para o atendimento das

vítimas); 2) identificar os obstáculos para a articulação com outros serviços e órgãos que atendem mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência, com especial ênfase nos expedientes e procedimentos relacionados à aplicação da Lei Maria da Penha e do Estatuto da Criança e do Adolescente; 3) identificar práticas transformadoras/ experiências exitosas para o atendimento de mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência, sobretudo na aplicação dos expedientes da Lei Maria da Penha e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Além destas unidades especializadas da Polícia Civil, o diagnóstico incluiu também o levantamento de dados sobre a atuação e ações voltadas a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência pelas Guardas Municipais e Polícias Militares das duas capitais investigadas e do DF, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelo atendimento em cada uma destas instituições, quando se avaliou que dispunham de programas específicos importantes. Também foram realizadas entrevistas com responsáveis pelos Conselhos Tutelares, tendo em vista a importância desta instituição para o encaminhamento dos casos de violência envolvendo crianças e adolescentes.

Por fim, buscou-se ainda acompanhar algumas situações de atendimento de mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência nas próprias delegacias especializadas, com o objetivo de verificar a fidedignidade das informações obtidas por meio do preenchimento de formulários e da realização de entrevistas com as práticas efetivamente realizadas nas delegacias. O acompanhamento do atendimento foi sincrônico, ou seja, foram acompanhadas simultaneamente as diversas etapas do atendimento, sem a necessidade de um recorte temporal para o acompanhamento do fluxo, que demandaria um tempo maior para a realização do trabalho.

3. O ATENDIMENTO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

3.1 O ATENDIMENTO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM PORTO ALEGRE

A pesquisa acerca do atendimento oferecido às mulheres vítimas de violência pelas instituições de segurança pública (Polícia Civil e Brigada Militar) na cidade de Porto Alegre, foi realizada por meio de entrevistas e aplicação de formulários aos servidores da DEAM. Foi entrevistada a delegada titular, tendo como objetivos mapear a percepção da entrevistada sobre o funcionamento, recursos materiais e humanos da unidade, verificar quais os problemas/dificuldades enfrentados pelos profissionais que desempenham suas atividades na DEAM, bem como observar algumas das concepções da entrevistada sobre atribuições da unidade ao atender vítimas de violência e articulação com as demais unidades da Polícia Civil, no que se refere tanto ao atendimento para o registro de ocorrências policiais, quanto para as atividades de investigação. A entrevista buscou também observar como se dá a articulação da DEAM com o trabalho desenvolvido pela Patrulha Maria da Penha, bem como com os órgãos que constituem a rede de atendimento e proteção às mulheres vítimas de violência na cidade de Porto Alegre.

Também foi realizada entrevista semiestruturada com a coordenadora do programa Patrulha Maria da Penha. Além das entrevistas, realizou-se a observação no serviço de plantão da DEAM de Porto Alegre, local onde é realizado o atendimento às mulheres vítimas de violência, tanto para o registro de ocorrências policiais e realização de diligências policiais externas, quanto para a prestação de informações/esclarecimento de dúvidas provenientes do público atendido. As atividades de observação foram realizadas durantes os meses de julho e agosto de 2013 e tiveram como objetivos a) verificar como se dá o atendimento às vítimas na unidade; b) observar como ocorrem os procedimentos para registro das ocorrências policiais; c) verificar como são realizados os encaminhamentos para os demais serviços oferecidos pelas instituições que fazem parte da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência na cidade de Porto Alegre.

3.1.1 O ATENDIMENTO NA POLÍCIA CIVIL

A única delegacia especializada no atendimento às mulheres existente na cidade de Porto Alegre está localizada no prédio do Palácio da Polícia, mas possui estrutura própria[10]. O atendimento especializado só pode ser recebido nesta unidade na cidade de Porto Alegre, uma vez que são inexistentes postos com este fim nas demais estruturas da polícia civil distribuídas pela cidade[11] (as quais também costumam registrar ocorrências de crimes que possuem mulheres como vítimas).

A estrutura da DEAM está dividida em duas partes: a primeira delas, onde estão localizados cartório, secretaria e gabinete da delegada titular, opera de segunda à sexta-feira, em horário comercial (das seis às 18 horas), e a segunda, onde são desempenhadas as atividades de plantão e investigação, possui um regime de funcionamento ininterrupto, atendendo ao público 24 horas por dia, sete dias por semana. A unidade possui como atribuição o atendimento de casos ocorridos no município de Porto Alegre, que tenham tido como vítimas mulheres entre 18 e 60 anos.

Ainda que o atendimento oferecido pela unidade seja voltado para mulheres com idades entre 18 e 60 anos, o plantão da delegacia costuma também registrar ocorrências que possuem como vítimas crianças e adolescentes, assim como mulheres com mais de 60 anos. Nestes casos, o procedimento utilizado pela unidade é o de lavrar os boletins de ocorrência e, quando necessário, encaminhar as vítimas para o serviço onde são realizados os exames de corpo de delito e fazer solicitações de medidas protetivas de urgência para o poder judiciário. Posteriormente, os casos são remetidos para as unidades especializadas no atendimento a crianças e adolescentes e para a Delegacia do Idoso, onde são feitas as investigações.

De acordo com a Delegada titular da unidade à época da realização da pesquisa, a existência de delegacias especializadas para o atendimento a crianças e adolescentes e para mulheres na cidade de Porto Alegre, as quais possuem atribuições de investigação

10 Há, desde o ano de 2009, a aprovação da Chefia de Polícia para a implantação de uma nova unidade no bairro Restinga (local conhecido pelos altos índices de violência e criminalidade), porém não há previsão para criação da nova DEAM.

11 Em todo o estado do Rio Grande do Sul existiam, no momento da realização da pesquisa, 16 delegacias especializadas no atendimento a mulher. As unidades são coordenadas pela Coordenadoria das Delegacias de Polícia Especializadas no Atendimento à Mulher, também localizada no prédio do Palácio da Polícia. No RS, as DEAMs existentes estão localizadas nas cidades de Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo, Santa Maria, Cruz Alta, Passo Fundo, Rio Grande, Caxias do Sul, Erechim, Santa Cruz do Sul, Pelotas, Lajeado, Ijuí, Santa Rosa, Gravataí e Bento Gonçalves.

de casos que possuem como vítimas grupos vulneráveis que são protegidos tanto pela Lei Maria da Penha, quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, acaba por ocasionar discussões acerca de qual unidade deve ser responsável pela investigação.

A competência de investigação da unidade abrange todos os tipos penais enquadrados pela Lei 11.340/2006 (exceto homicídios) e os crimes/contravenções abaixo citados: ameaça; assédio sexual; crimes contra a honra (calúnia, injúria, difamação); cárcere privado; constrangimento ilegal; dano material (quando ocorrido no âmbito doméstico); estupro; lesão corporal danosa e culposa; maus tratos; perturbação da tranquilidade; tentativa de homicídio; vias de fato; violação de domicílio; roubo e furto (quando ocorridos no âmbito doméstico); apropriação indébita; subtração de documentos e desobediência do cumprimento de medidas protetivas. Além disso, são lavrados termos circunstanciados de injúria racial; briga de vizinhos e assédio moral[12].

Na unidade também costumam ser lavrados termos circunstanciados referentes a casos abarcados pela Lei Maria da Penha, sendo mais comum o registro da contravenção de perturbação da tranquilidade. De acordo com a Delegada, a alta frequência com que são lavrados termos circunstanciados referentes a casos de perturbação da tranquilidade é explicada pela dificuldade de comprovar os relatos de ameaças feitos pelas vítimas no momento em que buscam o atendimento na DEAM. Neste sentido, o indiciamento dos agressores por perturbação da tranquilidade seria realizado como forma de dar andamento ao caso e evitar uma violência maior, referente às ameaças sofridas pelas vítimas.

No que se refere aos crimes de homicídio, a DEAM de Porto Alegre não possui uma atribuição para a sua investigação. Este fato se dá pela existência de uma estrutura especializada na apuração destes crimes na cidade de Porto Alegre, a qual sofreu uma significativa ampliação e reformulação no ano de 2012[13], e conta com quatro unidades (Delegacias de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa – DPHPP).

Existe um acordo entre DEAM de Porto Alegre e as DPHPPs, estabelecendo a participação informal da DEAM nos casos ocorridos na cidade. Este acordo prevê que todos os casos de homicídios contra mulheres devem ser acompanhados, desde a cena do crime, por uma delegada da DEAM, ficando a unidade responsável pelo compartilhamento de informações pré-existentes em seu sistema com a DPHPP.

No que se refere à sistematização dos dados estatísticos acerca das atividades de registro de ocorrências e investigação criminal realizados na unidade, o processo se dá de

12 Dos inquéritos produzidos pela unidade, a ampla maioria (cerca de 85%) está relacionada a casos enquadrados pela Lei Maria da Penha, seguidos de casos de estupro, injúrias raciais, brigas de vizinhos, assédios moral e sexual.

13 A 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Delegacias de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa, passaram em dezembro de 2012 a integrar a Divisão de Homicídios, substituindo, respectivamente, a 23ª (Vila Conceição), 24ª (Anchieta), 12ª (Sarandi) e 5ª (Medianeira) Delegacias de Polícia, ora extintas, pertencentes ao Departamento de Polícia Metropolitana- DPM. A 5ª e a 6ª Delegacias de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa - DPHPP, passaram a integrar a Divisão de Homicídios, substituindo a 1ª e a 2ª Delegacias de Polícia de Investigação de Homicídios e Desaparecidos do Departamento Estadual de Investigações Criminais - DEIC, extintas; e tendo atribuição sobre os procedimentos, as ocorrências e as investigações instauradas pelas extintas 1ª e 2ª Delegacias de Polícia de Investigação de Homicídios e Desaparecidos. As circunscrições territoriais da 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Delegacias de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa de Porto Alegre passam a ser as seguintes: I - 1ª Delegacia de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa - 1ª DPHPP: a circunscrição correspondente às áreas da 11ª, 15ª, 19ª e 21ª Delegacias de Polícia Distritais. II - 2ª Delegacia de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa - 2ª DPHPP: a circunscrição correspondente às áreas da 1ª, 3ª, 4ª, 8ª, 10ª e 17ª Delegacias de Polícia Distritais. III - 3ª Delegacia de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa - 3ª DPHPP: a circunscrição correspondente às áreas da 9ª, 14ª, 18ª e 22ª Delegacias de Polícia Distritais. IV - 4ª Delegacia de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa - 4ª DPHPP: a circunscrição correspondente às áreas da 2ª, 6ª, 7ª, 13ª, 16ª e 20ª Delegacias de Polícia Distritais.

modo semelhante ao realizado pelas demais delegacias de polícia civil do estado do Rio Grande do Sul. Todas as unidades estão interligadas por uma rede e os dados produzidos dentro de cada uma delas são enviados diariamente para a Divisão de Planejamento e Coordenação da Polícia Civil (DIPLANCO) e para a Divisão de Estatísticas da Secretaria de Segurança Pública (DEGEO), ambas responsáveis pela produção de dados estatísticos.

Diariamente os dados produzidos na unidade são enviados para o banco de dados, alimentado à medida que os boletins de ocorrência vão sendo digitalizados. A análise dos dados armazenados no banco de dados é realizada pela DIPLANCO e pela DEGEO e, à medida que a DEAM necessita de alguma informação ou estatística, as mesmas são disponibilizadas pelos departamentos que realizam as análises.

Na DEAM de Porto Alegre estão lotados 30 profissionais (duas delegadas e 28 agentes), todos funcionários efetivos da Polícia Civil do estado, e duas estagiárias (estudantes de psicologia que prestam auxílio ao atendimento realizado no plantão). É necessário apontar aqui que, no momento da realização desta pesquisa, somente 18 profissionais estavam atuando na unidade, estando os outros 12, de acordo com a delegada titular, em processo de aposentadoria ou de afastamento por motivos de saúde.

No que se refere aos formulários entregues aos profissionais da unidade para a coleta de dados sobre o perfil dos servidores que desempenham suas atividades na DEAM, houve um retorno de 35% (sete formulários preenchidos). Todas as profissionais que preencheram os formulários são do sexo feminino e se autodeclaram brancas, estando uma servidora na faixa etária de 25 a 29 anos, duas possuem entre 30 e 34 anos, duas possuem idades entre 35 e 39 anos, uma servidora possui idade entre 45 e 49 anos e uma servidora possui 55 anos ou mais. Quanto ao grau de escolaridade, seis servidoras respondentes possuem formação superior completa e uma possui pós-graduação.

Em relação aos cargos ocupados pelas profissionais que preencheram os formulários de coleta de dados, duas delas são inspetoras de polícia, e as cinco restantes são escrivãs. No que se refere ao tempo em que desempenham suas atividades profissionais na unidade, ambas as inspetoras de polícia atuam na DEAM há menos de um ano, assim como três das escrivãs, e duas escrivãs atuam no local há mais de seis anos.

De acordo com as profissionais que preencheram os formulários, apenas uma delas afirmou ter recebido treinamento/capacitação para desempenhar suas atividades profissionais no momento de seu ingresso na unidade. Quanto à participação em atividade para a qualificação/treinamento para aperfeiçoar as atividades desenvolvidas na unidade após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, ambas as escrivãs que atuam na DEAM há mais de seis anos, bem como uma escrivã e uma inspetora de polícia que atuam na unidade há menos de um ano, afirmam ter participado de tais atividades.

Ainda que no formulário para a coleta de dados fossem disponibilizados espaços para o preenchimento de dados acerca de outros cursos de formação/capacitação recebidos pelos profissionais, não houve menção a qualquer formação que possuísse uma nomenclatura diretamente vinculada à Lei Maria da Penha e/ou violência contra a mulher. As capacitações/treinamentos “outros” recebidos pelas servidoras foram

descritos/intitulados pelas mesmas como “polícia comunitária”; “atendimento pré-hospitalar”; “psicologia das emergências”[14].

No cartório da DEAM o trabalho é realizado por seis profissionais, as quais possuem atribuições distintas. As ocorrências policiais registradas pelo plantão da unidade são distribuídas de modo automático para as funcionárias do cartório, estando cinco delas responsáveis cada uma por um cartório[15]. Uma das cinco é responsável por todos os termos circunstanciados registrados, e uma sexta é responsável pela chefia de todo o serviço cartorário. A chefe do serviço cartorário é responsável pela realização do serviço burocrático da unidade (coordenação dos cartórios e instauração de todos os procedimentos realizados no local).

As atividades de atendimento no plantão da unidade são realizadas por quatro equipes (cada uma delas formada por dois profissionais). Segundo a Delegada, o número de profissionais em cada equipe é insuficiente para o volume de atendimentos realizados pela unidade. Na percepção da entrevistada, as equipes que atuam na unidade deveriam ser formadas por quatro profissionais, para que o atendimento realizado pelo plantão fosse adequado à demanda, sendo necessária, além disso, a presença de uma Delegada durante todo o período de funcionamento do plantão.

Durante o acompanhamento das atividades realizadas no plantão da DEAM de Porto Alegre, a quase totalidade dos atendimentos observados era referente a casos de violência conjugal (agressões de companheiros e ex-companheiros) e de problemas referentes à guarda de filhos comuns (ameaças e não devolução das crianças após o término do período pré-estabelecido). Nestes casos, o procedimento da estagiária costuma ser o de informar as vítimas sobre seus direitos, sobre possíveis procedimentos cabíveis e sobre o fluxo de processamento de cada caso após o registro. Terminado este primeiro contato, as vítimas que desejam fazer o registro policial dos casos aguardam cerca de 90 minutos para que sejam novamente atendidas.

Assim que afirmam desejar registrar os casos, as vítimas recebem uma ficha onde devem informar dados pessoais e do acusado[16]. Esta ficha é colocada sob uma pilha que ordena o atendimento pelos escrivães da unidade. Para as vítimas que já possuem um caso anterior registrado na unidade, são solicitados o nome e o número do R.G. das mesmas, dados que são anotados em um livro e ratificados após uma assinatura.

O registro das ocorrências policiais é realizado por plantonistas especializados nesta atividade, sendo encontrados na delegacia dois profissionais especializados nesta atividade. Os atendimentos para registro ocorrem em salas individualizadas, possibilitando a manutenção da privacidade das vítimas. De acordo com a percepção de seis dos servidores respondentes que atuam na unidade, o número de profissionais responsáveis pelo atendimento ao público na DEAM não é adequado à demanda, sendo

14 Os dados mencionados foram dispostos em dois formulários distintos, sendo que ambas as profissionais que citaram haver participado destas “outras” formações/capacitações afirmaram, em uma questão disposta anteriormente, no mesmo formulário, não haver participado de atividade para a qualificação/treinamento para aperfeiçoar as atividades desenvolvidas na unidade após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha.

15 Cada cartorária é responsável por um cartório. Neste sentido, é correto afirmar que a unidade possui um serviço cartorário constituído por cinco unidades cartoriais.

16 Na ficha em questão são solicitados nome, filiação, R.G., data de nascimento, estado civil, telefones, profissão e endereço profissional da vítima e do acusado.

também insuficiente a quantidade/qualidade dos equipamentos (recursos materiais) disponibilizados para que as atividades de atendimento sejam realizadas de forma adequada, segundo a percepção de cinco dos servidores respondentes.

As vítimas que aguardam o atendimento para realizar o registro policial são chamadas pelos plantonistas pelo nome e encaminhadas para uma das salas voltadas para este fim. Ao chegarem no local, são convidadas a sentar e, em seguida, são perguntadas pelos policiais sobre qual o acontecimento que as levou a procurar a delegacia. Terminado o relato, os policiais orientam as vítimas sobre seus direitos e sobre como devem proceder a partir daquele momento, além de informá-las sobre qual delito as vitimou (informando se foram vítimas de ameaça, injúria, perturbação da tranquilidade, etc.).

Assim que o caso é registrado, os plantonistas perguntam às vítimas se as mesmas gostariam de solicitar medidas protetivas de urgência e, neste momento, explicam no que implicam cada uma destas medidas. É neste momento também que os policiais indagam as vítimas sobre o fato de vítima e agressor continuarem vivendo juntos e, em caso de resposta positiva, é dada às vítimas a possibilidade de que a autoridade policial retire o agressor da residência ou auxilie a vítima na retirada de seus pertences. As vítimas que necessitam realizar qualquer exame de perícia são encaminhadas neste momento ao serviço. O procedimento do registro das ocorrências policiais com delitos abarcados pela Lei Maria da Penha costumam ser realizados em um período de 40 a 50 minutos, em média.

Em até 72 horas depois do registro, são encaminhadas ao Poder Judiciário cópias dos boletins de ocorrência com pedidos de medidas protetivas de urgência anexados para que seja julgada a necessidade de tais medidas pela autoridade judicial. Na DEAM, os registros realizados dão início a novos inquéritos policiais.

Os inquéritos policiais abertos na unidade são encaminhados pelo cartório para os profissionais responsáveis pela investigação. Em seguida, são elaborados mandados de intimação para os agressores, verificada a existência de testemunhas (as quais costumam ser ouvidas em um momento anterior aos agressores) e buscadas provas. Após serem anexadas as provas e realizadas as oitivas dos agressores, os inquéritos são enviados pelos investigadores à delegada titular da unidade, a qual decide pelo indiciamento ou não dos agressores. Nos casos de indiciamento, o inquérito é, finalmente, encaminhado ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Fórum Central da cidade de Porto Alegre.

Ainda que o plantão de atendimento da DEAM de Porto Alegre ofereça um serviço especializado, ele não atua exclusivamente para o registro de crimes investigados pela unidade. De acordo com a Delegada entrevistada, os profissionais em atividade no plantão costumam atender, além do público alvo da delegacia (mulheres entre 18 e 59 anos), crianças e adolescentes vítimas, mulheres maiores de 59 anos, além de travestis e transexuais. Neste sentido, a Delegada entende que o trabalho desenvolvido na unidade poderia ser otimizado a partir da criação de um plantão policial voltado para o atendimento de grupos vulneráveis.

Outra questão apontada diz respeito ao aumento da demanda por atendimento recebida pela DEAM de Porto Alegre a partir da entrada em vigor da Lei Maria da Penha. O crescimento da demanda, não acompanhado de ampliação da equipe de servidores lotados na unidade, acabou por transformar em um problema a necessidade de instauração de inquéritos policiais para todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados -somada a outras atribuições para o serviço policial trazidas pela Lei.

Segundo a Delegada, a utilização da DEAM como porta de entrada de um sistema que pretende promover a prevenção e coibir a violência contra a mulher apresenta-se como uma opção equivocada. Em sua percepção, a falta de serviços de apoio social e psicológico para as vítimas, bem como a impossibilidade de equacionar os conflitos através de mecanismos alternativos ao sistema criminal tradicional, configuram um empecilho para que sejam atendidas as necessidades das vítimas. As dificuldades vivenciadas durante a realização dos serviços de atendimentos às vítimas na DEAM também parecem estar ligadas à distância existente entre as demandas de grande parte delas e as possibilidades de administração dos seus conflitos pelo sistema de justiça criminal. Conforme a Delegada entrevistada,

> A gente teria que rever toda essa concepção. Elas querem falar, elas precisam falar. Elas vem para a delegacia e elas não querem saber se ele vai ser preso, elas querem falar. (...) O que elas querem é conversar, é dar um susto, é que eles sintam que alguém está apoiando. Então, eu acho que a [Lei] Maria da Penha traz uma demanda de escuta, a vítima quer conversar com o agressor. O que a gente percebe é que ela quer conversar com ele e eles querem um terceiro que faça uma conciliação. E a Lei Maria da Penha não quer conciliação.

3.1.2 A PATRULHA MARIA DA PENHA

A ideia de criação de um projeto, implementado pela Brigada Militar, que atendesse às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no estado do Rio Grande do Sul começou a ser gestada a partir dos debates realizados em um seminário realizado em março de 2012. O evento, denominado Seminário Internacional Mulheres e a Segurança Pública, foi fruto de uma parceria entre a Secretaria de Segurança Pública e a Secretaria de Políticas para as Mulheres, e teve como objetivo proporcionar um debate entre as profissionais que atuavam nas instituições da área da segurança pública, voltado para uma discussão acerca das políticas e práticas institucionais direcionadas para proteção e atendimento de mulheres vítimas de violência.

Interessada na criação de novas práticas de proteção e atenção às mulheres vítimas de violência e redução nos índices de homicídos praticados contra mulheres, a Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul reuniu profissionais da Polícia Civil, Brigada Militar, Instituto Geral de Perícias (IGP) e Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), no sentido de incentivar essas instituições a implementarem programas específicos de enfrentamento à violência contra a mulher. A criação da Patrulha Maria da Penha ocorreu com o objetivo de qualificar o atendimento dado pela Brigada Militar às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

A elaboração do projeto sofreu a influência de um programa que já vinha sendo

desenvolvido em uma cidade do interior do estado, chamado Família em Paz, coordenado pela então comandante do 40º Batalhão da Brigada Militar (localizado na cidade de Estrela), a Tenente-Coronel Nádia Gerhard. O programa Família em Paz tinha como foco principal a promoção da proteção de mulheres em situação de violência e sua atuação se dava a partir da reunião entre instituições das áreas da saúde e assistência social, Ministério Público e Brigada Militar.

A Patrulha Maria da Penha foi criada com o intuito de aperfeiçoar o atendimento às vítimas a partir de uma maior articulação com outros órgãos de segurança pública e assistência social. Lançada em 20 de outubro de 2012, e sediada no 19º Batalhão de Polícia Militar, a Patrulha passou a acompanhar o cumprimento de medidas protetivas de urgência encaminhadas ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da cidade de Porto Alegre por mulheres residentes nos locais onde estão implementados os quatro Territórios de Paz na cidade[17].

A atuação da Patrulha se dá em parceria com a DEAM[18]. A partir de relatórios diários elaborados pela Polícia Civil, a Brigada Militar toma conhecimento de todos os pedidos de medidas protetivas de urgência realizados pelas vítimas no momento do registro das ocorrências policiais e passa, então, a acompanhar os casos, observando o cumprimento das medidas por agressores e vítimas, antes mesmo de que sejam expedidas pelo judiciário. No sentido de prevenir o acirramento das violências sofridas, os profissionais que atuam na Patrulha cumprem um roteiro, elaborado a partir do relatório entregue pela DEAM, que organiza o cronograma diário de visitas a serem realizadas pelas viaturas da Patrulha.

Além de fiscalizar o cumprimento das medidas protetivas de urgência por parte dos agressores e das vítimas, a Patrulha Maria da Penha também realiza encaminhamentos para instituições de assistência social que fazem parte da rede de atenção e proteção às mulheres vítimas de violência, oferece informações sobre direitos, deveres e procedimentos que devem ser seguidos pelas vítimas, além de oferecer uma atenção mais intensiva aos casos considerados mais graves.

A opção da Patrulha de acompanhar os casos mesmo em um momento anterior ao deferimento dos pedidos de medida protetiva de urgência é justificada pela demora do Juizado, que costuma levar de 48 a 72 horas para proferir decisão. A real possibilidade de acirramento da violência após o registro policial do caso aumenta a vulnerabilidade das vítimas, e o acompanhamento dos casos pela Patrulha logo após os boletins de ocorrência serem lavrados e os pedidos de medida protetiva de urgência serem encaminhados configura-se em uma prática de prevenção.

A coordenação do programa é realizada pela comandante do 19º Batalhão da Brigada Militar. Para a realização das visitas, o programa conta com quatro viaturas, identificadas com o logotipo da Patrulha Maria da Penha no vidro traseiro, distribuidas em quatro unidades operacionais da Brigada Militar: 20º Batalhão, localizado no bairro Rubem Berta; 1º Batalhão, localizado no bairro Santa Tereza; 21º Batalhão, localizado

17 Os Territórios de Paz da cidade de Porto Alegre, criados a partir do PRONASCI, com o intuito de implementar políticas públicas de prevenção e redução às violências, estão localizados nos bairros Restinga, Lomba do Pinheiro, Rubem Berta e Santa Tereza.

18 Até o momento de realização da presente pesquisa, a articulação entre DEAM e Patrulha Maria da Penha ocorria de modo informal, não existindo qualquer regulamentação oficialmente sancionada que orientasse as instituições.

no bairro Restinga; e 19º Batalhão, localizado no bairro Partenon. Além de coordenar as atividades desenvolvidas pela Patrulha na cidade de Porto Alegre, a comandante do 19º Batalhão também coordena as unidades existentes nas cidades do interior do estado[19].

Passados 12 meses da implantação do Programa, em outubro de 2013 o Governo do Estado do Rio Grande do Sul divulgou pela imprensa um balanço dos resultados alcançados. Segundo as informações apresentadas, desde o início das rondas, quase 2 mil mulheres foram atendidas pela Patrulha na Capital — sendo que 537 passaram a receber visitas regulares. Desde que policiais militares passaram a acompanhar vítimas de agressão, nenhuma mulher com medida protetiva deferida pelo Poder Judiciário morreu em decorrência de crimes enquadrados na Lei Maria da Penha nos bairros Restinga, Morro Santa Tereza, Lomba do Pinheiro e Rubem Berta.

3.2 O ATENDIMENTO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM BELO HORIZONTE

A Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher foi a primeira política pública de atendimento a mulheres em situação de violência em Belo Horizonte. Apesar da expansão no número de serviços de atendimento especializado na capital, e das inúmeras campanhas de conscientização sobre a violência contra a mulher e, particularmente sobre a Lei Maria da Penha, e a divulgação dos serviços que formam essa rede de atendimento, essa unidade policial continua sendo a principal referência para as mulheres em situação de violência no município. Uma pesquisa de opinião sobre direitos e acesso à justiça, realizada em 2008, com mulheres residentes em Belo Horizonte, mostrou que entre todos os serviços da rede de serviços especializados, a DEAM era o serviço mais conhecido, com referência por 72,6% das respondentes. A credibilidade desse serviço também pode ser verificada quando 80% das entrevistadas afirmaram que em caso de violência praticada pelo parceiro afetivo, buscariam atendimento na delegacia da mulher (PASINATO e SANTOS, 2009), percentuais que ficaram muito acima daqueles que foram obtidos para os outros serviços.

A análise do funcionamento da DEAM está centralizada nas mudanças ocorridas a partir de março de 2013. Nessa data foi inaugurada a Casa de Direitos Humanos, uma iniciativa do governo estadual para reunir em um mesmo espaço todos os órgãos de promoção e proteção de direitos – como coordenadorias e conselhos20. No que tange ao atendimento a mulheres vítimas de violência, a Casa de Direitos Humanos abriga a DEPAM – Delegacia de Plantão de Atendimento à Mulher, o Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública (NUDEM) e o Centro Risoleta Neves de Atendimento (CERNA) que é a instituição referência no atendimento psicossocial não só para as mulheres vítimas de violência doméstica que procuram aquele espaço, mas também para todo o público atendido pelos outros órgãos que compõem a Casa de Direitos Humanos.

19 Canoas, Esteio e Caxias do Sul.

20. A Casa de Direitos Humanos reúne em um só espaço a Delegacia de Mulheres, o Centro Risoleta Neves de Atendimento à Mulher, o Disque Direitos Humanos, o Escritório de Direitos Humanos, a Defensoria Pública com o NUDEM, o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos (NAVCV), os conselhos estaduais da Assistência Social (Ceas), da Criança e do Adolescente (Cedca), do Idoso (CEI), de Promoção da Igualdade Racial (Conepir), da Pessoa com Deficiência (Conped), de Defesa dos Direitos Humanos (Conedh).

Além da DEAM, na elaboração desse diagnóstico do atendimento na segurança pública para mulheres em situação de violência, foram também considerados a atuação do Serviço de Prevenção de Violência Doméstica da Polícia Militar de Minas Gerais e a recente introdução do projeto de 'cadeia de custódia' aplicada às evidências em crimes sexuais. Também foi considerado o projeto de uso de tornozeleiras eletrônicas para agressores em casos de violência doméstica e familiar. Trata-se de um projeto implementado no âmbito da Secretaria de Defesa Social, mas cuja aplicação nos crimes enquadrados na Lei Maria da Penha resulta de um convênio dessa secretaria com o Poder Judiciário e o Ministério Público. Embora tenham sido feitos esforços para identificar programas no âmbito da Guarda Civil Municipal, essa instituição não foi reconhecida como parceira nos setores entrevistados, nem são conhecidos projetos na área de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças e adolescentes.

3.2.1 O ATENDIMENTO NA POLÍCIA CIVIL

A Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher em Belo Horizonte tem competência para atuar em todo o município e suas atribuições encontram-se definidas na Resolução Nº 7.196, de 29 dezembro de 2009, a mesma que estruturou os novos departamentos de Polícia Civil e reorganizou as delegacias especializadas da capital.

A Delegacia atende mulheres com 18 anos ou mais de idade, ressalvando *'pessoa idosa ou portadora de deficiência'* cujo atendimento será realizado na delegacia especializada para esse público. São atendidos crimes classificados como *'violência de gênero'*, de acordo com o estabelecido na Lei 11.340/2006. Outros crimes poderão ser investigados desde que *'a ação ou omissão seja baseada no gênero'*. A única restrição para os casos que atingem mulheres por sua condição de gênero são os homicídios consumados, cuja investigação é responsabilidade do Departamento de Homicídio.

Suas atribuições são aquelas de polícia judiciária, responsável pelo registro e a investigação de fatos criminais descritos acima. O plantão também registra e dá encaminhamentos aos casos de flagrante delito que são conduzidos pela Polícia Militar.

A DEAM conta com um corpo de 82 servidores, a maior parte policial: são 74 policiais civis (delegadas, escrivães e investigadores), 2 servidores não policiais do efetivo da Secretaria de Defesa Social e 6 servidores terceirizados. A resolução anteriormente mencionada não estabelece a organização dos recursos humanos da DEAM, mas define que o Plantão (DEPAM) será composto por 5 equipes que se revezarão no atendimento de 24 horas, todos os dias da semana, inclusive feriados (artigo 17, §2º).

Na atual divisão das unidades, 40 servidora(e)s policiais trabalham na DEPAM, sendo cada equipe composta por uma 1 delegada, 2 escrivã(e)s, 4 investigadora(e)s e 1 agente de carceragem. O restante da(o)s servidora(e)s - 10 delegadas (incluindo a titular da DEMID), 8 escrivã(e)s, e 24 investigadora(e)s dividem-se nas atividades investigativas que são realizadas na sede da DEAM. O número de equipes do plantão é considerado suficiente pela delegada titular da DEAM e pela coordenadora da DEPAM, mas o número de servidores é identificado como o principal problema para um melhor atendimento na delegacia.

O tempo de trabalho na DEAM é um aspecto importante a ser observado. Dos 41 servidores que responderam à pesquisa, a maior parte ingressou nessa delegacia especializada depois da aprovação da Lei Maria da Penha: 9 estão há menos de um ano, 14 trabalham ali desde há 1 a 3 anos, 9 de há 4 e 6 anos e 8 já estão há mais de 6 anos na DEAM. Essa distribuição é particularmente interessante quando se observa que apesar do pouco tempo de ingresso, a maior parte afirmou não ter recebido nenhum treinamento especializado para o trabalho ali desenvolvido, nem no momento do ingresso (28), nem posteriormente, sobre a Lei Maria da Penha (30).

A DEPAM é composta por 40 policiais ao todo, mas durante as atividades de observação do atendimento foi possível constatar que nem sempre as equipes estão completas. A delegada titular da DEAM e a coordenadora da DEPAM avaliam que o número de equipes é suficiente para a organização do plantão, mas o tamanho não, pois a procura por atendimento é muito grande e os casos também demandam, muitas vezes, mais intervenções do que apenas o registro da ocorrência.

A separação dos espaços físicos entre a DEAM e a DEPAM permitiu a implementação de nova organização ao atendimento prestado às mulheres, não apenas no que toca à localização do serviço, mas também na forma de acesso a ele. O fluxo de atendimento inicia na Casa de Direitos Humanos, para onde devem se dirigir ou são encaminhadas todas as mulheres que desejam fazer o registro de uma ocorrência policial na DEAM. Ali, seguindo a nova lógica do atendimento, após passar pela recepção, são encaminhadas para o primeiro atendimento no Centro Risoleta Neves de Atendimento – CERNA, um centro de referência especializado no atendimento de mulheres. Embora as mulheres continuem sendo o público principal desse serviço, a equipe faz atendimento de todo o público que procura a Casa de Direitos Humanos para denunciar a violação de um direito. O CERNA oferece atendimento psicossocial e tem equipe formada por assistentes sociais e psciológo(a)s que atendem de 2ª a 6ª feira em horário comercial. Além do atendimento inicial, as usuárias também podem ter acompanhamento psicológico caso seja necessário e tenham interesse em fazê-lo. A equipe responsável pelo atendimento é treinada para fazer o acolhimento dessas pessoas, identificar suas demandas, prestar as orientações necessárias a cada caso e encaminhar para o atendimento nos demais serviços que funcionam na Casa ou para os demais serviços das redes de atendimento.

Nos casos de violência doméstica e familiar, as mulheres são atendidas e orientadas quanto ao registro da ocorrência policial e a solicitação de medidas protetivas. Caso sejam necessárias providências relacionadas com a separação conjugal ou filhos (guarda e alimentos), também são encaminhadas para o NUDEM – Núcleo de Atendimento à Mulher da Defensoria Pública, também instalado na Casa de Direitos Humanos.

Após esse primeiro atendimento, e estabelecidos os encaminhamentos necessários, caso a mulher deseje fazer o registro de ocorrência, será orientada a seguir para o primeiro andar onde se encontra a DEPAM. Essa decisão caberá à mulher e se ela optar por não fazer o registro policial nesse momento poderá continuar com o atendimento no CERNA, ou ser encaminhada para outro serviço de atendimento psicossocial.

O encaminhamento para a DEPAM é feito através de um documento que deverá ser apresentado ao policial que faz o atendimento na recepção nesse serviço. Uma vez que a

mulher já recebeu o primeiro atendimento e as orientações sobre os encaminhamentos que são possíveis para a situação que está vivendo, ao ser encaminhada para o plantão policial ela receberá atendimento restrito ao registro policial e providências previstas na Lei 11.340/2006 – a solicitação de medidas protetivas e acompanhamento para as vítimas em caso de necessidade. O primeiro registro é realizado através do sistema REDS – Registro de Eventos de Defesa Social, um sistema eletrônico integrado de registros policiais efetuados pela Polícia Civil e Polícia Militar. Esse registro é realizado por um investigador de polícia numa sala onde foram instalados três computadores, ao lado da sala de espera. O espaço não oferece privacidade para o atendimento e quem se encontra na recepção pode ouvir todo o diálogo que se passa durante esse registro.

Após esse registro inicial, a mulher é novamente orientada a aguardar para ser ouvida pela escrivã de polícia, quando serão tomadas as demais providências relacionadas a cada caso. Essa segunda etapa do atendimento ocorre em espaço mais reservado, de acesso restrito aos policiais e pessoas que já se encontram em atendimento. É nesse momento que são feitas as representações em crimes de ação pública condicionada (como as ameaças). Se houver necessidade a mulher é orientada quanto às medidas previstas na lei e é feita a solicitação que será encaminhada diretamente para as Varas de Violência Doméstica e Familiar. Em caso de lesão corporal, a escrivã também expedirá a guia de exame de corpo de delito e a mulher será orientada a esperar pelo atendimento que será realizado no posto do IML, que funciona no mesmo local. Caso sejam necessárias outras providencias, como acompanhar a vítima à sua residência para retirada de seus pertences ou, caso esteja muito machucada e necessite de atendimento médico emergencial, os policiais farão o acompanhamento conforme previsto na Lei Maria da Penha.

Com esses procedimentos se encerra o atendimento no plantão policial. Apesar do reduzido número de etapas, o número de mulheres a serem atendidas, a quantidade de procedimentos e o tempo para elaboração dessas peças, e o pequeno número de policiais para o atendimento, faz com que as mulheres permaneçam horas no plantão até percorrer todo esse fluxo de atendimento. Em dias com muito movimento uma mulher pode permanecer de 7 a 8 horas aguardando que todo o atendimento seja concluído, desde o momento em que ela chega na Casa de Direitos Humanos até o encerramento do atendimento na DEPAM. O mais grave dessa situação é que essa é apenas a primeira fase do registro policial e da solicitação das medidas protetivas. A partir daí a mulher aguardará para ser intimada a comparecer na DEAM para ser ouvida no inquérito policial e aguardará também a decisão judicial quanto ao seu pedido de medidas protetivas. Sobre esse pedido especificamente, recebem a orientação de procurar informações diretamente nas varas de violência doméstica e familiar caso haja demora em serem notificadas da decisão.

Uma vez instaurado o inquérito policial, as mulheres serão atendidas na sede da DEAM, onde serão chamadas para serem ouvidas sobre os fatos. São também intimados os agressores para qualificação e indiciamento e, quando identificadas testemunhas, também são intimadas a comparecer na delegacia. As mulheres só são atendidas na sede da DEAM nessas circunstâncias, ou seja, quando intimadas para serem ouvidas no inquérito policial. Em outros casos – seja para fazer um registro de ocorrência ou

denunciar o descumprimento de medidas protetivas, ou noticiar novos fatos violentos, são direcionadas para o plantão.

É importante ressaltar que essa demora é maior nos dias e horários com maior procura de atendimento, tornando-se um pouco mais rápido quando há um número menor de mulheres para serem atendidas. Também varia segundo o tipo de violência que está sendo denunciada, pois apenas a violência física compreende a realização dos exames periciais que podem ser realizados no posto médico-legal.[21]

Internamente à polícia o *fluxo de documentos* é feito de forma eletrônica através do sistema do REDS – Registro de Eventos de Defesa Social e do PCNet, que permite às policiais fazerem o acompanhamento das ocorrências e das providencias a serem tomadas. Uma vez feito o registro inicial do REDS, ele é encaminhado via intranet para a delegada de polícia do plantão que verifica o registro e 'libera' para o seguimento do registro policial e demais providencias. A(O) escrivã(o) responsável pelo atendimento dá sequência ao registro complementando informações e agregando novos detalhes sobre o caso. Finalizado o atendimento e os procedimentos, a delegada do plantão recebe a documentação e faz os despachos finais para encaminhamento: o registro da ocorrências que formarão o inquérito policial são encaminhados por meio físico, após cada plantão um policial transporta a documentação para a coordenação da DEPAM, que fará a distribuição das ocorrências entre os grupos anteriormente descritos. Os autos contendo a solicitação de medidas protetivas (EAMP - Expediente apartado de medidas protetivas) são encaminhados diretamente para as varas de violência doméstica e familiar.

Na DEAM a sequência desse fluxo se inicia com a instauração do inquérito policial. De acordo com a delegada coordenadora da DEPAM, os inquéritos policiais estão sendo instaurados rapidamente para que não haja demora na resposta policial. Ainda de acordo com essa delegada, em julho havia aproximadamente 40 mil inquéritos policiais tramitando na DEAM. Uma vez concluídos, os inquéritos policiais são encaminhados para o fórum, onde se encontram instaladas as três varas de violência doméstica e familiar da capital.

A DEAM não mantém estatísticas atualizadas e sistematizadas do atendimento que realiza. A equipe responsável pelos casos de crimes sexuais está realizando um estudo dos casos registrados sob sua responsabilidade, não apenas para apurar a quantidade de casos registrados, mas, sobretudo para colher informações sistematizadas sobre o perfil das ocorrências, dos agressores e vítimas. Mas esse trabalho é inicial pois a equipe conta apenas com um investigador que dedica parte de seu tempo a essa atividade.

Recentemente o Comitê Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher encaminhou para a Secretaria de Defesa Social o pedido de que as estatísticas policiais passassem a contar com uma categoria indicativa de crimes enquadrados na Lei

21 O Posto do IML foi instalado na sede da DEAM em 2008 em atendimento a uma solicitação da delegada que era responsável pelo DEMID à época, diante da constatação de que muitas mulheres deixavam de ir ao IML para a realização dos exames de corpo de delito pela dificuldade de deslocamento ao local, tanto porque não compreendiam a necessidade de realização do exame para o encaminhamento do inquérito policial, como pelas dificuldades financeiras e de deslocamento mesmo até o IML.

Maria da Penha. Dessa forma, passa a ser possível isolar no universo de registros policiais armazenados no banco de dados da defesa social aqueles que são referentes a violência doméstica e familiar contra a mulher. Trata-se também de trabalho preliminar, mas que brevemente permitirá conhecer e acompanhar as ocorrências policiais enquadradas na Lei Maria da Penha.

3.2.2 OUTRAS INICIATIVAS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA PARA O ATENDIMENTO DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Até recentemente, em Belo Horizonte, a DEAM era a única política especializada de atendimento a mulheres em situação de violência na área da segurança. Embora integrada à Rede de Serviços Especializados, essa delegacia sempre atuou de forma mais isolada em relação aos outros serviços, com muitas dificuldades para incorporar o encaminhamento das mulheres como parte de sua rotina de atendimentos (PASINATO, 2006 e 2012). Da mesma forma como ocorre em outras localidades, a DEAM de Belo Horizonte também se encontra numa situação de isolamento institucional, uma vez que não existem canais de articulação com outras delegacias especializadas nem com as demais políticas de defesa social que foram implementadas no estado durante a última década. (GREGORI, 2006, PASINATO, 2012, MENESES, 2008).

Nesse contexto, o surgimento de iniciativas direcionadas a esse público específico, formado pelas mulheres em situação de violência, em outros órgãos do mesmo setor da segurança e defesa social, permitiu que a DEAM estabelecesse canais de comunicação em busca de continuidade para alguns dos procedimentos que pode adotar na esfera policial. Entre essas novas iniciativas se destacam: o Serviço de Prevenção de Violência Doméstica da Polícia Militar de Minas Gerais; o Programa de Monitoração de Tornozeleiras Eletrônicas da SEDS e o Programa de Cadeia de Custódia para os crimes de violência sexual.

O Serviço de PVD, como é conhecido na instituição, foi criado em 2010. Trata-se de uma iniciativa pioneira da Polícia Militar, de criar um grupo especializado para dar atendimento para casos de violência doméstica e familiar. Crimes que, de acordo com a sargento que coordena o serviço, correspondem a cerca de 60% das ocorrências de crimes contra a vida nas quais os policiais militares são chamados a intervir através de chamados à central 190.

A metodologia do Serviço consiste numa abordagem denominada Primeira e Segunda Resposta, que correspondem, respectivamente, ao atendimento imediato no momento da ocorrência e acionamento da Central 190 e o acompanhamento da ocorrência nas semanas seguintes a esse atendimento. Para cada uma dessas intervenções foi desenvolvido um protocolo de atendimento e encaminhamentos. Enquanto a Primeira Resposta é realizada por qualquer policial que trabalha no policiamento ostensivo, a Segunda Resposta é atividade desempenhada por equipes menores, especializadas, e que realizam o acompanhamento dos casos e seus encaminhamentos. Em todos os casos, os policiais recebem treinamentos sobre violência doméstica e familiar e atuam de

acordo com um protocolo que orienta quanto ao atendimento e registro da ocorrência que deve privilegiar a observação do contexto e o registro de informações que permitam à Polícia Civil dar continuidade ao inquérito policial.

Após o atendimento realizado pela equipe de patrulhamento ostensivo, as ocorrências são registradas no sistema de Registro de Eventos da Defesa Social – o REDS, o mesmo que é alimentado pela Polícia Civil. A sequência desse atendimento passa a ser realizada pela equipe de Segunda Resposta.

Diariamente a equipe acessa o sistema de dados para analisar as ocorrências que foram registradas desde o encerramento de seu último turno de trabalho. Idealmente, deveriam ser acompanhados todos os casos registrados, mas de acordo com a coordenadora do serviço, ocorrem aproximadamente 70 registros diários de violência doméstica e familiar na área de cada batalhão, o que torna impossível esse atendimento integral pelo serviço. Assim, a primeira atividade da equipe é analisar caso a caso e selecionar aqueles que são considerados mais graves e urgentes para o acompanhamento. Entre os critérios para essa seleção, a coordenadora menciona a gravidade da violência praticada, ou a recorrência do comportamento violento, que pode ser verificada pela quantidade de registros policiais anteriormente realizados pela vítima, ou a existência de medidas protetivas de urgência.

Após essa seleção, a equipe inicia o protocolo de segunda resposta, que consiste em estabelecer um vínculo com a mulher e cientificar o agressor de que a polícia está acompanhando aquele caso. A primeira visita deve ocorrer em até 48h após o primeiro chamado à central 190 – período identificado como de maior risco para novas agressões – e seguem visitações que ocorrerão com intervalos de uma semana a quinze dias. A periodicidade e o número de visitas não são fixos, pois dependerão da gravidade de cada caso, das necessidades apresentadas pela mulher e mesmo da ocorrência de novos episódios de agressões ou descumprimento de medidas. A coordenadora também observa que é mais fácil ter esse contato com a vítima que com os agressores, uma vez que eles fogem do local após as agressões ou se escondem quando da aproximação da polícia.

Há uma grande preocupação com a composição e a capacitação dessas equipes de Segunda Resposta. De acordo com o projeto, cada equipe deveria ser formada por sete policiais, mas a recente redução no contingente da Polícia Militar levou a uma redução para quatro componentes em cada equipe. Atualmente são oito equipes, uma por batalhão na capital, totalizando 32 policiais militares, além da sargento que coordena os serviços na capital.

Outro requisito é que o(a)s policiais permaneçam por no mínimo dois anos no Serviço, algo que nem sempre é possível manter em função da falta de efetivos. As equipes se organizam em duas duplas que trabalham em dias alternados fazendo atendimento das 7h às 23hs. Às sextas-feiras as duas equipes se encontram para avaliar os casos atendidos na semana, discutir encaminhamentos e estratégias. Para cada caso é formado um dossiê que contém toda a documentação produzida e os registros de encaminhamentos.

Uma vez por mês a coordenação do serviço promove uma reunião com todas as equipes. É um momento de troca de informações, discussão de casos e também um importante momento de socialização e trocas entre os policiais. Embora já tenha três anos de funcionamento (completado em agosto de 2013), não há uma avaliação dos resultados obtidos até aqui, mas o atendimento é objeto permanente de reflexão pela coordenação e seus policiais, preocupados não apenas com o aprimoramento do atendimento, mas com a integração de novas atividades que contribuam para dar mais efetividade na aplicação da lei.

Atualmente, o PVD atende toda a capital mineira e a experiência também está sendo reproduzida no interior do estado e já se encontra em 14 regiões administrativas, de um total de 18. No entanto, pela estrutura descentralizada do comando dessas regiões, não existe ainda uma padronização nos modelos que estão sendo desenvolvidos, embora essa seja uma discussão que já está avançando com a formulação de um protocolo que normatizará a criação de serviços em todas as regiões administrativas do estado.

O projeto de cadeia de custódia de evidências em crimes sexuais foi implantado em 2010 num dos centros de referência de atendimento para vítimas de violência sexual que funciona no hospital Julia Kubistchek, na capital. Atualmente funciona nos quatro hospitais de referência existentes na cidade e já começa a se expandir para a região metropolitana e interior do estado.

O projeto prioriza o atendimento médico para a vítima de violência sexual e seu acesso ao tratamento profilático. Para isso, tão logo a polícia é notificada de um crime sexual, ela deve encaminhar a vítima a um centro de referência onde receberá o atendimento médico e será atendida por profissionais capacitados e autorizados a realizar a coleta de material genético que será utilizado para análise pericial e produção de evidências do crime. O médico que faz atendimento hospitalar é capacitado para esse atendimento médico-legal, para a realização da anamnese do caso e coleta de todo o material genético relacionado com a prática criminosa (como fluidos corporais do agressor presentes no corpo da vítima, suas vestes ou pertences) além de informações detalhadas e relevantes sobre o ato sexual e que permitam dar maior detalhamento ao laudo pericial que será posteriormente elaborado pelo perito médico.

A cadeia de custódia envolve pelo menos dois protocolos. Um focado na integridade e idoneidade do material coletado, outro voltado para o atendimento humanizado para as vítimas. No primeiro, é estabelecida uma 'cadeia' de responsabilidades que envolve a coleta, manuseio, armazenamento e transporte de todo material obtido num atendimento de violência sexual. Essa responsabilização se aplica ao médico que faz o atendimento e coleta o material, ao profissional responsável por seu transporte para os institutos de perícia legal (instituto médico legal ou instituto de criminalística) e os peritos responsáveis nas respectivas instituições.

O protocolo para as vítimas é orientado por uma filosofia de atendimento humanizado que procura oferecer um atendimento célere, que garanta acesso aos tratamentos de profilaxia previstos na legislação nacional, o acompanhamento médico e psicossocial, minimizando a sobrevitimização que decorre da necessidade de percorrer vários serviços policiais, médico legal e de saúde, para o registro da queixa e

encaminhamentos. De acordo com esse protocolo todo caso de violência sexual deve, preferencialmente ser encaminhado para a saúde, onde serão gerados os atendimentos e a notificação para a polícia. A 'cadeia de custódia' se inicia com o médico responsável pela consulta e coleta de material, profissional que também será responsável por sua posse a armazenamento até que seja encaminhado para o instituto médico legal ou instituto de perícias competente; o profissional responsável pela recolha do material na instituição hospitalar e entrega no local onde se realizará a perícia legal – em Belo Horizonte, esse transporte é realizado por uma policial civil. Na sequência de encaminhamentos, a pessoa que recebe o material no Instituto Médico legal ou no Instituto de Criminalística, também é responsável formal pela posse, manuseio e armazenagem desse material – fechando assim essa cadeia de custodia.

Os protocolos foram estabelecidos no âmbito de um convênio firmado entre as instituições de saúde e perícia legal[22], e tornam mais breve o percurso institucional percorrido por uma vítima de violência sexual, minimizando seu contato com a instituição e reduzindo sua exposição aos diferentes ambientes e contatos com profissionais que apresentam diferentes graus de sensibilização para esse atendimento. Esse programa se conecta a outro que obriga a notificação compulsória da violência pela saúde à polícia, o que permite que institucionalmente os procedimentos fiquem assegurados. A vítima tem até seis meses para procurar o serviço policial e fazer a representação, o que a desobriga de fazer isso no primeiro momento, quando se encontra mais fragilizada.

Inicialmente, o programa foi implementado para atendimento de vítimas adultas (com idade acima de 18 anos), mas já estava estabelecido o cronograma de ampliação do atendimento para crianças e adolescentes.

Com relação ao monitoramento eletrônico, Minas Gerais é um dos primeiros estados brasileiros a utilizar essa tecnologia, nos casos de réus apenados, como alternativa ao encarceramento. Uma exceção a esse emprego do equipamento foi para os casos enquadrados na Lei 11.340/2006, o que se tornou possível a partir de um convênio firmado entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG); a Central de Recepção de Flagrantes de Belo Horizonte (Ceflag); a Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds); o Ministério Público; a Defensoria Pública; a Corregedoria-Geral de Justiça; a Polícia Militar (PM) e a Polícia Civil. Com esse convênio, tornou-se possível o encaminhamento de réus[23] que tenham descumprido as medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha. O convênio foi lançado em março de 2012 e entre outubro de 2012 e julho de 2013, 219 homens agressores e mulheres vítimas de violência doméstica e familiar já haviam passado pelo programa.

O encaminhamento para o programa é feito pelos juízes das três varas de violência doméstica e familiar da capital. A tecnologia é aplicada aos casos de réus que estão sob medidas de proteção de afastamento do lar e proibição de contato com as vítimas e seus familiares, e que tenham descumprido a medida – de forma consumada ou tentada. Além do uso do equipamento, os homens e as mulheres são encaminhados para os

22 no caso, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Defesa Social são as responsáveis pela sua implementação, através dos respectivos serviços especializados

23 Embora esteja empregando a forma masculina, a Lei 11.340/2006 também compreende as mulheres como agressoras. Na época da entrevista foi relatado pelo coordenador da central um caso envolvendo mulheres em relacionamentos afetivos. Nesse caso específico, a ré tinha medidas protetivas em dois processos contra vítimas diferentes, suas ex-namoradas.

grupos de reflexão que são coordenados por uma ONG – o Instituto Albam, que já realiza essas atividades há alguns anos em Belo Horizonte.

O equipamento é composto por dois aparelhos: a tornozeleira, que é usada pelo(a)s ré(u)s e um aparelho que deve ser portado pelas mulheres, semelhante a um aparelho celular, e que devem carregar consigo. Esses dois aparelhos é que permitem o monitoramento pela central de computadores que acompanha os deslocamentos da(o) ré(u) e da mulher. As telas dos computadores onde é feito o monitoramento, exibem a zona de exclusão – ou seja, o perímetro no qual o réu está proibido de avançar. Esse perímetro é definido a partir da decisão do juiz que pode estabelecer distâncias de 200 metros, 500 metros ou outras que considere pertinentes ao caso. Sempre que o réu adentra essa área de exclusão, os aparelhos portados por ele e pela vítima emitem sinais sonoros e luminosos. O réu está orientado a imediatamente entrar em contato com a central e justificar sua presença naquele local, sendo orientado a afastar-se o mais rápido possível. Para a mulher, os sinais alertam sobre a proximidade do réu e ela pode contatar a central para ter mais informações sobre sua localização. Quando a proximidade entre os dois apresenta risco para ela, uma mensagem é enviada para seu celular alertando sobre o risco de forma a orienta-la a buscar proteção. Caso a tentativa de aproximação persista, a polícia militar pode ser atividade através da central 190.

O programa é novo e seguramente necessita de avaliação e ajustes na sua utilização para os casos de violência doméstica e familiar. Por um lado, observou-se que nem todas as mulheres aderem ao uso do equipamento, uma vez que não existe obrigatoriedade para elas, mas apenas para os réus. Nesses casos o monitoramento fica falho, pois a área de exclusão poderá ser demarcada apenas a partir de pontos fixos – com a residência da vítima ou de seu local de trabalho -, mas não será possível acompanhar seus deslocamentos pela cidade.

3.3 O ATENDIMENTO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NO DF

No que tange à estrutura judicial para atendimento a casos de violência doméstica, o DF tem hoje uma situação muito particular, apresentando, disparadamente, a maior concentração de varas especializadas para o tratamento judicial da violência doméstica no país – das 54 varas em todo o Brasil, 12 estão no DF (22%), compostas por 23 juizados especializados. Essa situação faz do Distrito Federal um campo de estudos riquíssimo para compreensão das tensões, limites e potenciais de modelos de atendimento a situações de violência doméstica e familiar no âmbito judicial.

Este mesmo cenário, contudo, não se reflete nos serviços de segurança. O DF conta com apenas uma delegacia especializada de atendimento à mulher, localizada no Plano Piloto de Brasília, e as experiências de articulação em rede dos serviços de referência são ainda incipientes, demandando, portanto, um urgente esforço de diagnóstico.

A rede de atendimento a mulheres em situação de violência no Distrito Federal é ainda pouco articulada organicamente. Da perspectiva das instituições de segurança pública, os atores com os quais há maior diálogo são dois centros de referência para mulheres, uma casa abrigo, um programa do Governo do Distrito Federal (GDF) voltado

aos homens agressores e às famílias, e, mais recentemente, um Centro Judiciário da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.

3.3.1 O ATENDIMENTO NA POLÍCIA CIVIL

O atendimento policial a mulheres em situação de violência é feito por uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), bem como por 31 Seções de Atendimento à Mulher (SAM) presentes em delegais circunscricionais.

É importante observar que as SAMs não estão vinculadas à DEAM. Enquanto esta é órgão do Departamento de Polícia Especializada, as SAMs vinculam-se diretamente às Delegacias em que se encontram, sob a competência do Departamento de Polícia Circunscricional. Tal configuração resulta em sensíveis diferenças, como veremos abaixo, no nível de treinamento das equipes, nas rotinas de atendimento, bem como no tipo de interação com outros atores institucionais que lidam com mulheres em situação de violência doméstica, sendo a DEAM melhor articulada com outros serviços do que as SAMs.

A pesquisa acompanhou, por meio de entrevistas, observação e aplicação de questionários, as atividades da DEAM e de 18 SAMs de diferentes regiões administrativas do DF. Os dados levantados, portanto, embora não cubram a totalidade das 31 SAMs, são bastante representativos da realidade das mesmas no Distrito Federal.

Junto à DEAM, foi entrevistada a delegada-chefe, Ana Cristina Melo Santiago. Junto às SAMs, entrevistou-se sempre o/a servidor/a chefe da seção (sendo 14 mulheres e 4 homens). Além disso, foram aplicados questionários aos servidores da DEAM e das 18 SAMs visitadas. De um total de 56 servidores da DEAM, obtivemos 26 questionários respondidos (46%). Já com relação aos SAMs, de um total de 52, 36 servidores responderam ao questionário (69%).

Em linhas gerais a realidade da DEAM e dos SAMs difere em vários aspectos. Enquanto a DEAM possui uma equipe de 56 servidores policiais, organizados em 5 equipes, e muito bem equipada, as SAMs têm, cada uma, uma única equipe de, em média, 3 policiais, dispondo de equipamentos próprios, mas fazendo uso também de equipamentos e espaços comuns de Delegacia em que se encontram. Isso significa que as SAMs agem, muitas vezes, em colaboração com outras Seções da Delegacia em que se encontram, em especial com a Seção de Polícia Comunitária e de Atendimento a Idosos, Pessoas com Necessidades Especiais e Combate ao Desrespeito às Diferenças (SPCOM). As SAMs não fazem o registro da ocorrência, sendo o atendimento feito no balcão da delegacia. Sua função é investigar e dar acompanhamento aos casos. Em circunstâncias especiais, como veremos adiante, as equipes das SAMs fazem atendimento direto às mulheres, mas isso não é a regra.

Por outro lado, o fato de haver seções de atendimento a mulheres em todas as delegacias circunscricionais fornece uma estrutura capilarizada de atendimento que permite maior proximidade do serviço policial com as mulheres que a ele recorrem,

o que é muito importante, em especial em regiões administrativas distantes do Plano Piloto de Brasília.

O atendimento inicial na DEAM é feito nos 5 balcões de atendimento, podendo desdobrar-se, conforme o caso, para a sala da delegada de plantão e mais duas salas de atendimento individual. A percepção sobre a natureza do caso pode levar ao acionamento de uma ou outra seção da delegacia para continuidade do atendimento.

A Seção de Orientação Psicológica (SOP) é quem faz os encaminhamentos para as redes parceiras da DEAM. A partir da conversa e da identificação de qual seria o setor mais adequado, o encaminhamento é feito através de ofício. Como não há determinação legal para os encaminhamentos dos ofícios, é feita uma oferta pela SOP e os envolvidos escolhem se procurarão outros serviços ou não, apesar de ter o esclarecimento sobre a importância e necessidade do comprometimento dos envolvidos. Durante o atendimento inicial, a preocupação maior, de acordo com a delegada-chefe, está em assegurar condições para o deferimento judicial das medidas protetivas de urgência.

A dinâmica de atendimento nas SAMs é sensivelmente distinta. As seções funcionam de segunda a sexta-feira, entre 12h e 19h (ao contrário da DEAM que atende em regime de plantão). Eventualmente, em casos ditos "complicados" ou "graves", agentes do plantão de atendimento das delegacias podem chamar as(os) agentes das respectivas seções fora de seu horário de expediente.

Em todas as delegacias em que foram aplicados os questionários as seções se restringiam ao espaço de uma sala ou dividiam a sala com outra seção da delegacia (especialmente a Seção de Polícia Comunitária – SPCOM). As seções possuíam de duas a quatro agentes de polícia vinculadas ao serviço. De modo recorrente, no entanto, essas unidades trabalhavam com um número inferior à sua lotação total na delegacia, devido a licenças e férias das agentes. As mulheres representavam a grande maioria de policiais que trabalhavam nesse serviço, inclusive no cargo de chefia da seção.

Alguns casos, excepcionalmente, são levados diretamente às agentes dessa seção especializada, a fim de que as mesmas realizem um atendimento mais qualificado às vítimas, em especial casos que envolvam violência sexual e/ou situações em que as mulheres pareçam bastante abaladas emocionalmente. É importante, assim, considerar que a percepção dos agentes de polícia do balcão da delegacia constitui-se como fator de influência na "triagem" realizada.

A DEAM, por outro lado, possui melhores condições de conjugar as atividades de atendimento e investigação, na medida em que dispõe de 5 equipes especializadas[24]. Nota-se, da parte da delegada-chefe da DEAM, um esforço para sensibilização das delegacias circunscricionais no sentido de instruir adequadamente um processo para deferimento das medidas protetivas:

24 Seção de Investigação (SI), Seção de Estatística e Informática (SEI), Seção de Repressão ao Estupro (SRE), Seção de atendimento Administrativo (SAA), Cartório, Seção de Orientação Psicológica (SOP), além de uma "seção informal", responsável pelo cumprimento de mandados de prisão.

> É naquele momento que o Estado tem pra chegar lá e pegar essa mulher e resgatar, é justamente a medida protetiva. Se o Estado não resgata ali, ele pode perder aquela mulher de uma vez. E a gente tenta colocar isso para os delegados, da importância do trabalho da polícia nesse momento. Nós já temos o nosso esqueleto das ocorrências no computador e a gente passa muito isso para as delegacias, e a gente tem visto que eles têm mudado bastante o atendimento.

Outro aspecto importante acerca do papel da SAM nas delegacias é que o público abrangido não se resume às mulheres vítimas de violência, mas engloba também os casos de violência às crianças e adolescentes de ambos os sexos. Da mesma forma que nos casos de mulheres, a competência investigativa predomina sobre o acolhimento e a escuta nos casos de crianças e adolescentes. Não é muito comum que as agentes realizem entrevistas com esse público, pois se faz necessário um atendimento especializado. As agentes costumam encaminhar as vítimas à Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente para que estas relatem as situações de violência. Todavia, em algumas seções existem agentes com capacitação para realizar a escuta especializada a crianças e adolescentes, o que permite o atendimento aos casos em questão.

A articulação entre os serviços policiais e demais serviços de apoio a mulheres vítimas de violência no DF é ainda pouco orgânica e institucionalizada. Por sua própria natureza de delegacia especializada, a DEAM articula-se com um número bem maior de serviços do que as SAMs (que apenas o fazem com Hospitais e Conselhos Tutelares). Ainda assim, os encaminhamentos costumam ser feitos de modo informal, por contatos telefônicos e orientações verbais. Mais da metade dos servidores da DEAM está em atividade há menos de 3 anos. Se, por um lado, isso é indicativo do esforço de aumento do efetivo com a contratação de novos policiais, por outro traz dificuldades para a articulação orgânica entre os serviços de apoio a mulheres no Distrito Federal.

Embora a DEAM apresente práticas de treinamento e capacitação da equipe policial para o atendimento a mulheres, a pesquisa revela que a principal referência para formação (tanto entre servidores da DEAM quanto das SAMs) são os treinamentos recebidos na Academia de Polícia. Parte significativa dos servidores informou não ter recebido treinamento após o ingresso na unidade. O predomínio de cursos de técnicas policiais sobre a temática específica de gênero e da Lei Maria Penha sugere a prevalência de uma ética de investigação e repressão sobre a ética de acolhimento, ecoando uma tensão há tempos identificada na literatura sobre as Delegacias Especializadas de atendimento à Mulher, entre atividade policial e atividade assistencial.

3.3.2 O ATENDIMENTO NA POLÍCIA MILITAR: EDUCS

No campo da atenção à violência doméstica, bem como a crianças e adolescentes, a Polícia Militar do DF desenvolve, desde 2006, o programa “Educação para Cidadania e Segurança Pública” (EDUCS). O projeto foi criado no âmbito de ações de polícia comunitária, iniciadas no DF em 1990, e é tributário de iniciativas anteriores envolvendo atenção a crianças e adolescentes, nomeadamente os projetos “Guarda Mirim” e “Além de Ler”, este responsável por ações de alfabetização de jovens e adultos nas unidades policiais. Com isso, pais e mães de crianças em situação de vulnerabilidade começaram a frequentar as unidades policiais, criando ocasião para apresentação de denúncia de

situações de violência que estes presenciavam na comunidade, o que possibilitou o crescimento e desenvolvimento de um novo projeto.

Atualmente o EDUCS possui dois núcleos de atuação no Distrito Federal: um no 8º Batalhão da Polícia Militar, na região administrativa de Ceilândia e um no 13º Batalhão, em Sobradinho. Para a pesquisa, visitou-se o núcleo de Ceilândia, sede do programa, onde se entrevistou sua coordenadora, sargento Cristina Cândida Camarano, e o articulador de rede, sargento Flávio Barbosa de Castro.

De acordo com a coordenadora do programa, a dinâmica de atuação ainda passa por ajustes:

> Na verdade nós ainda estamos passando por esse processo de organização e de sistematização, porque quando elas começaram a atender, tinham muitas situações gerais de vulnerabilidade, que acabavam refletindo em ocorrência doméstica, mas que não necessariamente podem assim ser tipificadas, mas em função da proximidade daquele policial a comunidade se sentiu à vontade para chegar até o policial como um prestador de serviço e não como um inimigo dele. Essa proximidade foi o grande alvo desse projeto. Esse público começou a entender que o Estado estava ali pra ele e não contra ele, e trouxe esses denúncias.

O programa hoje engloba ações de três projetos: 1) Além de Ler, que envolve estratégias pedagógicas utilizadas junto a comunidade para levar ao público informações sobre segurança pública; 2) Família Segura, centrado no atendimento direto aos casos de violência doméstica; e 3) Inserção Social, projeto de articulação com a rede de apoio envolvendo outros serviços na Ceilândia.

Atualmente o EDUCS é um núcleo setorial do Centro de Polícia Comunitária e Direitos Humanos(CPCDH) que coordena todos os programas sociais do DF, como PROERD, Lobo Guará, Teatro Rodovia, entre outros.

4. O ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

4.1 O ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM PORTO ALEGRE

O atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência em Porto Alegre compreende a atuação da Delegacia Especializada de proteção à criança e ao adolescente vítima (DPCAV), o Centro de Referência de Atendimento Infanto-Juvenil do Hospital Materno Infantil Presidente Vargas (CRAI), a Guarda Municipal e a coordenação dos Conselhos Tutelares. Embora todos estes órgãos tenham sido pesquisados, apresentamos a seguir o diagnóstico exclusivamente sobre a atuação da Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente Vítima.

4.1.1 A DELEGACIA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE VÍTIMA (DPCAV)

Em Porto Alegre, a Delegacia de proteção à criança e ao adolescente vítima (DPCAV) está subordinada técnica e operacionalmente ao Departamento Estadual da Criança e do Adolescente (DECA), criado pela Lei Estadual nº 10.994/97 e regulamentado pelo Decreto Estadual 41.049, de 17 de setembro de 2001. Conforme essas normatizações, compete ao DECA coordenar, fiscalizar, executar e supervisionar as atividades de polícia judiciária e de investigações no território do Estado do Rio Grande do Sul, referentes aos atos infracionais praticados por adolescentes, bem como apurar as infrações penais em que estes(as) e crianças sejam sujeitos passivos de delitos, providenciando no auxílio e encaminhamento previstos na legislação própria e possibilitando o efetivo entrosamento entre os órgãos e entidades ligadas à proteção da criança e do adolescente, de acordo com o que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8.069/90).

Na capital, as delegacias especializadas no atendimento de crianças e adolescentes dividem-se em Delegacia de Polícia para Crianças e Adolescentes Vítimas de Delitos (DPCAV), que conta com uma unidade, Delegacia para o Adolescente Infrator (DPAI), com duas unidades, e a Delegacia de Pronto Atendimento (DPPA), que mantém plantão 24hs. A DPCAV mantém também o Serviço de Investigação de Crianças e Adolescentes Desaparecidos e funciona com uma equipe volante. Esta Delegacia Especializada tem competência para atuar em todo município de Porto Alegre, sendo uma das onze existentes no estado, articuladas através da Redepol.

A DPCAV conta com 30 servidores(as), dos(as) quais 28 são funcionários(as) permanentes da Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP), sendo 27 policiais e um não policial. Os outros dois funcionários (não integrantes do quadro da SSP) são terceirizados. Os 27 policiais atuam diretamente no atendimento ao público, e as equipes de investigação e ações de rua são constituídas de forma dinâmica, de acordo com a necessidade, mas normalmente para ações de rua são organizadas equipes com dois a quatro policiais. Dependendo da complexidade e risco envolvido, podem ser mobilizadas mais de uma equipe em uma mesma operação. O delegado titular considera que o número de servidores(as) está adequado ao volume de atendimentos. No entanto, ressalta limites da equipe em responder a demandas frequentes de caráter educativo e preventivo, como a realização de palestras. Não há equipe habilitada para o atendimento psicossocial, mas na delegacia atuam policias com formação em psicologia. Em caso de necessidade, estes policiais servem-se do conhecimento que possuem nesta área, como, por exemplo, no atendimento a vítimas de abuso sexual e violência. No entanto, não emitem relatório psicossocial, apenas relatório de serviço policial de caráter investigativo. Não se trata de avaliação psicológica, mas na avaliação do delegado, devido ao abalo emocional da vítima, estes profissionais teriam mais condições de coletar informações pertinentes ao caso, comparativamente aos que empregam técnicas tradicionais de interrogatório.

De 30 profissionais atuantes nesta delegacia especializada, 23 responderam o questionário de perfil socioprofissional. Destes, 13 são mulheres e 10 homens. Quanto ao tempo de serviço na unidade, 11 desempenham suas atividades de 1 a 3 anos; 2

de 4 a 6 anos; 6 atuam na delegacia a mais de 6 anos e 4 a menos de 12 anos. Quase a metade, portanto, tem até 3 anos de atuação na unidade. Quanto à distribuição dos cargos conforme sexo destaca-se a atuação de 8 mulheres como escrivãs entre os 12 profissionais que ocupam este cargo, sendo que uma delas atua na unidade a menos de um ano e duas escrivãs, a mais de 6 anos. Entre os 4 escrivães, 2 estão na unidade a menos de 1 ano e 1 a mais de 6 anos. Para os demais cargos observa-se equilíbrio na distribuição dos profissionais conforme sexo e tempo de serviço.

Quanto ao perfil de idade, dois tem entre 25 a 29 anos; cinco tem entre 30 e 34 anos; um tem entre 35 e 39 anos; 13 estão na faixa etária dos 40 aos 54 anos; um está na faixa dos 55 a 59 anos e um tem entre 60 e 64 anos. Observa-se, portanto que mais da metade dos profissionais tem mais de 34 anos, o que confirma o dado publicado pela SENASP em 2006 a partir de pesquisa em delegacias especializadas da criança e adolescente no país (SENASP, 2006).

A maioria dos profissionais (16) declara possuir ensino superior completo, sendo que destes seis declaram ter concluído pós-graduação; cinco declaram ensino superior incompleto e dois concluíram ensino médio. Mais de 90% dos profissionais respondentes tem ao menos curso superior incompleto, quando para o país este grau de escolaridade corresponde a 55% dos profissionais atuantes em delegacias especializadas em crianças e adolescentes (SENASP, 2006).

Em relação à percepção sobre os recursos humanos disponíveis na unidade, os profissionais mostram-se divididos: 12 concordam em parte ou totalmente com sua adequação à demanda, enquanto 11 a consideram insuficiente. Quanto à capacitação, pouco mais da metade dos profissionais respondentes afirma não ter recebido nenhum tipo de capacitação/treinamento para desempenhar suas atividades na DPCAV. Entre os que receberam alguma capacitação predominam os temas "Técnicas de investigação", "Administração legal do uso da força" e "Estatuto da Criança e do Adolescente", cada uma destas formações tendo sido realizada por 11 profissionais.

Atendendo a diretriz da política de atendimento a adolescentes infratores/as, de *"integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional"* (Art. 88, V-ECA), a DPCAV está localizada num condomínio, o Centro Integrado de Atendimento a Criança e ao Adolescente (CIACA), onde além das Delegacias Especializadas de Atendimento de Crianças e Adolescentes Vítimas e Infratores, está também instalado o Instituto Geral de Pericias (IGP), também vinculado à SSP, e órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. O CIACA localiza-se próximo ao centro de Porto Alegre, em local de fácil acesso para usuários/as de transporte coletivo. O prédio é de fácil identificação, conta com estacionamento e a região conta com boa iluminação pública. Sua localização facilita o acesso de usuários/as aos serviços do Departamento Médico Legal (DML/SSP), hospitais, Conselho Tutelar da microrregião centro, Juizados e Varas Especiais de Violência Doméstica e Familiar, Varas Criminais, Plantão Judicial, Defensoria Pública, Ministério Público, Varas da Infância e Juventude.

A DPVAC está localizada no andar térreo do CIACA, no lado oposto à Delegacia Especializada no Atendimento de Crianças e Adolescentes Infratores (DPAI). A delegacia conta com duas salas de espera que, quando necessário, são utilizadas para separar crianças/adolescentes vítimas e agressores/as. A sala de registro de ocorrência não é exclusiva para este fim, mas pode ser privativa quando necessário. A Delegacia conta com cartório, sala para a equipe de investigação, sala de reconhecimento exclusiva, sala de gabinete para o delegado, copa/cozinha, sala de equipamentos de proteção e armamentos, sala de detenção provisória (carceragem), brinquedoteca, banheiro para mulheres (funcionárias), banheiro para homens (funcionários) e banheiro para usuários(as).

Segundo o delegado titular, a carceragem ou sala de detenção provisória é utilizada somente quando há a necessidade de prisão temporária preventiva, enquanto a situação é encaminhada, sendo que a detenção no local não se estende além das 18 horas, com exceção das ocorrências após este horário. A unidade dispõe de brinquedoteca e esta foi considerada adequadamente equipada para o atendimento de crianças na apuração de delitos envolvendo violências sexuais e outras formas de violência. Para avaliação psicológica visando auxiliar na instrução dos inquéritos policiais é feito o encaminhamento ao Centro de Referência em Atendimento Infanto-Juvenil (CRAI), localizado no Hospital Materno Infantil Presidente Vargas.

Quanto aos recursos materiais, com exceção de um scanner e uma filmadora, todos os equipamentos existentes estão em uso, não tendo sido feita referência à insuficiência material para o atendimento da demanda, apenas que a atualização tecnológica de alguns equipamentos seria bem-vinda.

O funcionamento da unidade ocorre durante 24 horas, todos os dias da semana e sob o regime de plantão de atendimento, à noite e nos finais de semana. Conforme o delegado titular, em relação às ocorrências prevalecem denúncias de abuso sexual, geralmente efetuadas por familiares e através de telefonemas anônimos. Os instrumentos para o registro das ocorrências policiais nesta unidade são os mesmos utilizados pelas demais unidades de Polícia Civil do Rio Grande do Sul: boletim de ocorrência, termo circunstanciado e inquérito policial. Quanto aos dados referentes a vítima, são registrados o nome, sexo, cor/raça, data de nascimento, situação socioeconômica, dados sobre a situação de vitimização continuada. Em relação ao agente agressor são registrados o nome, sexo, cor/raça, data de nascimento, situação socioeconômica, reincidência, relação com a vítima. Não é produzido relatório psicossocial.

As informações do registro de ocorrência são organizadas em arquivos manuscritos e digitalizadas em um programa de banco de dados, na própria unidade, por um funcionário treinado. Esse sistema de dados está ligado em rede com outros órgãos estaduais e federais. Não foi informada periodicidade de atualização dos dados no sistema, mas que essa atualização é realizada pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, que recebe diariamente os dados sistematizados da unidade policial.

Os dados referentes a familiar ou responsável acompanhante da criança ou adolescente atendido(a) são registrados pela unidade, que também possui o histórico de passagem das crianças e adolescentes pelos atendimentos. Esse histórico, segundo relatado, contribui para o planejamento das ações estratégicas da unidade. A unidade de polícia não toma conhecimento das decisões judiciais acerca de todos os inquéritos encaminhados à justiça.

Quanto aos procedimentos de atendimento, o delegado titular observa que a escuta individualizada é realizada em todos os casos atendidos pela delegacia enquanto que a acareação entre agressor(a) e vítima é um procedimento excepcional adotado com adolescentes quando absolutamente necessário e jamais feito com crianças. No caso de um(a) acusado(a) apresentar-se acompanhado de advogado(a), o(a) profissional participa da escuta do(a) acusado(a).

De acordo com a sua situação, a criança/adolescente é encaminhada para atendimento clínico de saúde e psicológico, para instituição de acolhimento a vítimas de violência doméstica em situação de risco, além do encaminhamento para centro de referência ou órgão que oferece atendimento psicossocial e/ou jurídico, quando necessário e ou solicitado.

Apenas em alguns casos, familiares das crianças/adolescentes recebem algum retorno em relação aos procedimentos adotados quanto à denúncia. Esse retorno ocorre apenas quando há constatação de alguma situação a ser evitada. Por exemplo, quando o familiar não acredita que uma situação de abuso esteja ocorrendo e a criança/adolescente esteja sob ameaça. Em situações como estas é realizado contato telefônico, embora o delegado titular prefira que o familiar venha até a unidade para os esclarecimentos necessários para que a confidencialidade seja garantida.

Os encaminhamentos para a rede de apoio são realizados através de contato telefônico ou pessoalmente. O delegado titular ressalta que os encaminhamentos são preferencialmente desburocratizados, visando garantir agilidade e rapidez no atendimento. Eventualmente, a formalização por escrito pode ocorrer após o encaminhamento ter sido realizado.

O Conselho Tutelar é acionado pela unidade quando uma criança/adolescente resiste em voltar para casa, quando aparecem sozinhos/as na unidade ou quando uma solicitação de comparecimento de pais/responsáveis não é atendida. Nestes casos o Conselho Tutelar é chamado para avaliar a situação e a responsabilidade desses pais/responsáveis. Segundo o delegado, alguns/mas conselheiros/as são bastante resistentes a estas demandas por não considerá-las suas atribuições, ainda que *a acolhida seja diferente de conselheiro para conselheiro, mais do que de um Conselho Tutelar para outro.* No entanto, observa que tenta convencê-los/as, pois no caso de adolescentes que se dirigem sozinhos(as) a autoridade policial, acha necessário a presença de pessoa responsável para ajudá-lo(a) com os encaminhamentos necessários. Conselheiros tutelares também são chamados para eventuais esclarecimentos sobre relatórios enviados a Delegacia.

4.2 O ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM BELO HORIZONTE

No que tange ao atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência em Belo Horizonte, além da Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, a rede de atendimento é formada por nove Conselhos Tutelares, a Vara da Infância e da Juventude, a Promotoria Especializada da Criança e do Adolescente e programas como o PAIR[25] que atendem crianças e adolescentes vítimas de violência sexual – Belo Horizonte foi uma das capitais onde o programa foi primeiramente implementado, ainda em 2005.

Em Belo Horizonte, as políticas no âmbito da segurança pública para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência estão concentradas na DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção da Criança e do Adolescente. Essa delegacia foi instalada em abril de 2004, e de acordo com sua delegada titular, sua criação ocorreu em resposta a uma demanda da rede de proteção à criança e adolescente existente na capital.

Em 2009, com a nova organização das delegacias regionais e especializadas, formalizada na resolução 7.196/2009, a DEPCA passou a estar subordinada à Divisão Especializada de Orientação e Proteção à Criança e Adolescente – DOPCAD, que também tem sob sua competência a Delegacia Especializada para Adolescentes envolvidos em atos infracionais.

4.2.1 A DELEGACIA ESPECIALIZADA DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A DEPCA tem competência para atuar em todo o município e é a única delegacia especializada na proteção da criança e do adolescente em toda a região metropolitana.[26] Sua competência foi estabelecida na resolução anteriormente citada. Quanto ao rol de crimes que deverão ser investigados por essa delegacia, observa-se que a especialização se volta principalmente para os crimes sexuais, incluindo o estupro, a exploração da prostituição e o tráfico de pessoas para fins sexuais, além de demais artigos contemplados no título dos crimes contra a dignidade sexual constante do Código Penal Brasileiro.

Além das funções de polícia judiciária, a DEPCA também tem atribuições para aplicação de medidas protetivas previstas no ECA, o que demanda que sua atuação ocorra de forma articulada com a rede de proteção à criança e ao adolescente, principalmente com os Conselhos Tutelares, que são os órgãos competentes a dar encaminhamento e acompanhamentos aos casos.

A DEPCA tem 32 servidores que se distribuem em cinco equipes. Apenas dois são terceirizados e os demais são policiais civis, sendo seis delegadas (incluindo a titular), todas mulheres, e os demais distribuem-se em escrivã(e)s e investigadora(e)s. A delegacia não tem equipe multidisciplinar, mas uma investigadora formada em psicologia costuma ser escalada para o primeiro atendimento nos casos que envolvem

25 **Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro - PAIR**

26 No interior algumas unidades estão sendo criadas no que vem sendo denominada de Delegacias de Investigação, Orientação e Proteção à Família, que reúne num mesmo espaço o atendimento às mulheres, crianças e adolescentes e idosos.

crianças. Para a delegada titular da DEPCA, o número de policiais que trabalham na unidade é insuficiente para dar um acompanhamento mais célere para os casos que chegam à delegacia.

Nessa delegacia também foi aplicado questionário de perfil socioprofissional. Assim como ocorreu na DEPAM, aproximadamente metade dos policiais se disponibilizaram a contribuir com a pesquisa, totalizando 17 questionários respondidos.

Entre os respondentes encontram-se 8 mulheres e 9 homens, na sua maioria jovens com idade até 34 anos, embora a distribuição não seja muito diferente daquela encontrada na DEPAM: cinco na faixa de 25-29 anos, 2 na faixa de 18-24 anos. Outros quatro declararam idades entre 45 e 49 anos e dois entre 50-54 anos. Quanto à composição racial, predominam pardos (4) e pretos (4) enquanto seis se declararam brancos. A maior parte declarou ter curso superior incompleto (7) ou completo (3), além de 2 que estão cursando pós-graduação. Quatro concluíram o Ensino Médio e apenas um declarou ter ensino médio incompleto.

Entre os respondentes, encontram-se 9 investigadore(a)s, sendo duas mulheres e sete homens, e 5 escrivãs de polícia. Um não declarou a função e um disse ser suporte administrativo (funcionário terceirizado).

Quanto ao tempo de trabalho na delegacia, há equilíbrio entre os respondentes: oito entre 1 e 3 anos e sete a mais de 4 anos, sendo que a distribuição entre as funções também é equilibrada. Essa variável revela um aspecto importante dessa delegacia, que é a permanência dos policiais. A delegada titular comanda a delegacia desde sua instalação, em 2004.

Se por um lado a continuidade da equipe pode ser pensada como positiva para a integração dos profissionais e sua especialização para o trabalho, por outro lado também indica o risco do estabelecimento de rotinas de procedimentos que podem comprometer a qualidade do atendimento, especialmente pela falta de incentivo para que se especializem em temáticas relacionadas ao trabalho que realizam e a ausência de espaços para reflexão sobre o atendimento e encaminhamento das demandas que são apresentadas cotidianamente. Isso pode ser observado entre as delegadas entrevistadas – titulares da DEPCA e da Divisão – que não mencionaram a especialização e capacitação de seus funcionários como um problema para o atendimento, limitando-se a fazer referência ao número de profissionais que trabalham na unidade.

Os policiais que responderam ao questionário de perfil socioprofissional concordam com essa percepção da inadequação de recursos humanos diante da demanda que é encaminhada para a delegacia. De modo geral, os respondentes declararam ter realizado poucos cursos de especialização e a maior parte foi voltada para áreas policiais e administrativas, mas não necessariamente relacionada à especialização do atendimento, a qual se limita ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Contudo, é positivo verificar o interesse pelo aprimoramento em outras áreas de atenção e especialização, como por exemplo, sobre noções de violência doméstica e gênero, na Lei Maria da Penha e no Estatuto do Idoso.

Desde que foi criada, em 2004, a DEPCA encontra-se instalada num imóvel alugado, num bairro nobre da região Centro-Sul da cidade. Embora localizado numa das grandes artérias da cidade, o local não é de fácil acesso para o público, distante de estações de metrô e também da região central. O acesso da delegacia para os demais serviços da rede de proteção é igualmente dificultado para a maior parte dos usuários que dependem de transporte público para os deslocamentos. A mudança para a nova sede foi considerada positiva pelos conselheiros tutelares, uma vez que a delegacia teria ficado mais acessível para alguns bairros mais carentes da cidade, como a região Noroeste.

O prédio em que a delegacia funciona é um imóvel alugado com três pavimentos: térreo, primeiro andar e subsolo.[27] A delegacia está bem identificada com placa, e sua entrada, diretamente na rua, é vedada por uma ampla porta de vidro escuro.

No piso térreo encontram-se a recepção, duas salas para o registro do REDS – uma para a polícia militar e outra da polícia civil, além das salas do plantão (onde a escrivã faz o atendimento) e a inspetoria. No piso superior encontram-se três gabinetes de delegadas e o cartório onde ficam armazenados os inquéritos policiais. No subsolo estão localizadas a sala de psicologia, um setor administrativo, a copa para uso dos funcionários e uma sala que era utilizada para lavratura de TCO (Termo Circunstanciado de Ocorrência).

Além desse espaço dedicado às crianças, o relatório também observa que no salão de entrada fica a área destinada à recepção onde se encontra um balcão sobre o qual estão dispostos materiais informativos e um aparelho telefônico. Contudo, os funcionários não permanecem nesse lugar e as pessoas que chegam à delegacia precisam procurar nas salas para ter atendimento, ou ficam ao lado do balcão até que alguém perceba sua presença e venha ao atendimento. Uma investigadora explicou que o atendimento da recepção é responsabilidade de todos que se encontram no plantão, mas não ficam exclusivamente ali, se dividindo entre outras tarefas. Durante a observação do atendimento, o espaço ficou vazio e as pessoas que chegavam precisavam aguardar atendimento.

Embora exista um espaço destinado ao atendimento psicológico, a delegacia não conta com equipe de atendimento psicossocial. Também não dispõe de espaço ou equipamentos para uso da técnica de 'depoimento sem dano' utilizado para o atendimento de crianças vítimas de abuso sexual.

Quanto aos equipamentos disponíveis, embora sejam poucos em relação ao tamanho da equipe, todos estão em uso. Nas entrevistas, as delegadas não comentaram a adequação desses recursos para a realização do trabalho, nem quanto à quantidade nem quanto às suas condições de uso, o que leva a crer que não seja percebido como um obstáculo para a realização das atividades de investigação e registros policiais.

A Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente vítima de violência funciona de segunda a sexta-feira no horário de 8h30 a 18h30. Não existe plantão especializado noturno ou nos finais de semana, e os casos são atendidos nos plantões que funcionam nas delegacias de polícia. Nessas delegacias são feitos os registros policiais e os

27 O local para onde a delegacia seria transferida também é alugado, mas não temos informações detalhadas sobre as instalações.

encaminhamentos mais imediatos – para o IML, para os hospitais de referência - mas o inquérito policial será instaurado pela DEPCA.

De acordo com a delegada titular os casos chegam à delegacia através de escolas e pelo Conselho Tutelar. Há também, segundo a entrevistada, muitos casos de denúncia anônima:

> [A] porta de entrada da delegacia é ampla. Muita denúncia anônima, de familiares, do Conselho Tutelar... Temos muita denúncia anônima, e são denúncias que nem sempre procedem... como as falsas alegações de abuso sexuais contra um dos pais, maus tratos, denúncias que acontecem principalmente quando estes pais estão em processo de guarda ou separação.

Esse fator foi bastante enfatizado pela entrevistada, sobretudo pelo volume de atendimentos que são realizados por sua equipe, embora não tenha se aprofundado nos aspectos diferenciais desse atendimento e que nos permitiriam identificar a especialização do atendimento. Segundo ela, a maior parte das ocorrências que chegam à DEPCA refere-se à maus tratos, abuso sexual e estupro de vulnerável, crimes que na sua maioria são de autoria conhecida, em geral familiares, e praticada dentro de casa. Por essa característica dos casos, a delegacia tem grande preocupação com os inquéritos policiais para que haja a responsabilização dos acusados.

Como já exposto, quem chega à DEPCA se depara com um espaço de recepção que se encontra permanentemente vazio. Algumas pessoas avançam até a sala ao lado em busca de algum policial para o atendimento. Outras permanecem no local aguardando que alguém apareça. Esse primeiro atendimento é realizado nessa sala aberta que é também uma sala de espera onde se encontram bancos e um espaço para as crianças com brinquedos à sua disposição. A área é comum para espera de vítimas, testemunhas, acompanhantes e também agressores – quando são intimados para o indiciamento. O atendimento na DEPCA se inicia com o registro do REDS – Registro de Eventos da Defesa Social, que consiste no primeiro cadastro do caso no sistema eletrônico da polícia. Esse registro pode ser feito pela polícia militar – quando são acionados para atendimento no local do crime e conduzem as pessoas envolvidas para a delegacia – ou pela polícia civil, quando a demanda chega diretamente à delegacia. Esse primeiro atendimento é realizado em duas salas que ficam com as portas abertas, próximas à recepção, e quem se encontra na área de espera pode ouvir o que é dito nesse local. Nas atividades de observação, as pesquisadoras registraram que algumas vezes as pessoas em atendimento permaneciam na sala de espera, enquanto os policiais de dentro da sala faziam perguntas em tom de voz elevado, obrigando as vítimas e seus responsáveis a responderem também alto, sem demonstrar preocupação com a privacidade daquelas pessoas.[28]

Após esse primeiro atendimento, que é realizado nas salas que se encontram próximas à recepção, as partes – vítimas e acompanhantes, aguardam para a sequência no atendimento policial que será feito pela escrivã de polícia em outra sala, mais reservada.

28 Havia pouco movimento na delegacia, e não é possível afirmar se essa é a prática corrente, ou se os policiais estavam agindo assim por esse contexto excepcional. De qualquer forma, as pesquisadoras que observaram essas situações, eram pessoas 'estranhas' à instituição e sua presença deveria justificar um maior cuidado nesse atendimento.

No período de observação nessa delegacia, foi possível acompanhar poucos casos, apenas um deles envolvendo uma criança – um menino de 10 anos, acompanhado pelo pai, para denunciar a professora que estaria incitando as crianças a praticarem agressões físicas. O caso foi registrado.

Não houve nesse período nenhum caso de violência sexual envolvendo crianças, o que impede de relatar a forma como o atendimento e registro são conduzidos na prática. Nesses casos, apurou-se na entrevista que a delegacia não tem equipe multidisciplinar para fazer o atendimento e elaborar o relatório psicossocial que serviria para instruir os inquéritos policiais. Para suprir essa ausência de profissionais, uma investigadora de polícia que tem formação em psicologia foi designada para fazer o atendimento de crianças vítimas de violência sexual. Seu papel, de acordo com a delegada titular dessa especializada, é conversar com a criança. Mas a policial que faz o atendimento observa que o documento que é produzido e anexado ao inquérito não substitui o relatório psicossocial, que só pode ser produzido pela equipe multidisciplinar.

Uma vez que o caso é inserido no REDS, as pessoas são orientadas a aguardar na recepção para serem chamadas pela escrivã que dará sequência ao atendimento, dessa vez num espaço mais privativo. Finalizado o atendimento policial, havendo necessidade são encaminhadas para outros serviços da rede, como centros de referência da saúde para os casos de violência sexual e os conselhos tutelares, que são os responsáveis por fazer o acompanhamento dos casos e dar outras providências.

Quanto ao *fluxo de documentos*, os procedimentos são comuns a toda a polícia e seguem o mesmo percurso já descrito para a DEAM. Nos dias seguintes, o inquérito policial é instaurado e passam a ser expedidas as intimações para testemunhas e para os acusados.

O *fluxo de informações e dados estatísticos* se faz de forma manual e eletrônica, de acordo com a delegada entrevistada. Todos os registros realizados na delegacia – boletins de ocorrência e inquéritos policiais – são consolidados e repassados para a DOPCAD que os remete para o Departamento ao qual está vinculado.

A rede de proteção à criança e adolescente vítima de violência é formada pelos Conselhos Tutelares, Hospitais, Vara da Infância e da Juventude, o CREAS, Promotoria da Infância e da Juventude e a Defensoria Pública, além dos Conselhos Estadual e Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. A Delegada titular da DEPCA avalia positivamente essa rede e a integração da Delegacia com os parceiros.

Talvez em função desse entendimento, a delegacia tem uma atuação bem demarcada em seu papel de polícia judiciária, deixando que os demais encaminhamentos e acompanhamentos sejam realizados pelos demais parceiros da rede, especialmente os Conselhos Tutelares.

Quanto às atividades de prevenção, são também aquelas organizadas pela rede. A DEPCA participa das campanhas, faz palestras em escolas, mas não tem recursos da polícia civil para essas atividades. Todas as atividades de prevenção são patrocinadas pela rede de proteção.

4.3 O ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NO DF

A rede de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência no Distrito Federal envolve diretamente a atuação de 32 conselhos tutelares e um centro de referência que opera exclusivamente por meio de atendimento telefônico. A intervenção policial se dá por meio do programa EDUCS, da Polícia Militar do DF (caracterizado na seção 2.3), por uma Delegacia Especializada (DPCA) e por seções das delegacias circunscricionais. Apresentamos aqui os resultados da pesquisa realizada junto às delegacias da Polícia Civil.

4.3.1 O ATENDIMENTO POLICIAL: DPCA E SAMS

O atendimento policial no Distrito Federal é feito por uma Delegacia Especial de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), bem como pelas 31 SAMs (Seções de Atendimento à Mulher) das delegacias circunscricionais.

A pesquisa acompanhou, por meio de entrevistas, observação e aplicação de questionários, as atividades da DPCA e de 18 SAMs de diferentes regiões administrativas do DF, como já indicadas na seção sobre atendimento a mulheres.

Junto à DPCA, entrevistou-se a delegada-chefe. Junto às SAMs, entrevistou-se sempre o/a servidor/a chefe da seção. Além disso, aplicaram-se questionários aos servidores da DPCA e das 18 SAMs visitadas. Foi possível obter participação de 34 dos 42 servidores da DPCA na resposta ao questionário (81%). Já com relação aos SAMs, de um total de 52, 36 servidores responderam ao questionário (69%).

A DPCA tem hoje um efetivo total de 42 servidores, sendo 40 policiais e 2 terceirizados, distribuídos em 5 equipes. Embora este seja um efetivo menor do que a delegacia tinha há 5 anos, a delegada-chefe destaca o maior nível de compromisso e qualificação do efetivo atual. É ainda assim, considerado um efetivo insuficiente para atender adequadamente a grande demanda. Em comum, além do alto nível de escolaridade, observa-se, tal como visto junto à DEAM, o predomínio de profissionais com pouco tempo de atuação na unidade (63,6% dos servidores da DPCA estão há menos de 3 anos na unidade).

Na opinião dos profissionais que atuam na DPCA, o efetivo é claramente insuficiente para atividades de investigação. Essa percepção é sensivelmente maior do que nas SAMs. Já quanto à adequação para o atendimento, a percepção de insuficiência é um pouco menor e acompanha a percepção das equipes das SAMs:

Quanto ao treinamento, repete-se aqui a realidade observada no campo de atenção a mulheres vítimas de violência. Os treinamentos são dados em geral pela Academia de Polícia e, dado o predomínio de profissionais com pouco tempo de serviço na unidade, é pequeno o percentual de servidores que recebeu treinamento específico para atuação na DPCA. De acordo com a delegada-chefe da DPCA, a delegacia não tem programa de treinamento próprio, mas busca parcerias para tal.

Com relação à integração com as SAMs, a delegada reconhece a importância de uma ação descentralizada, mas enfatiza as especificidades do atendimento feito na DPCA, bem como a importância desta ação especializada. A falta de programas de capacitação que ajudem as agentes de SAM a atender crianças e adolescentes foi bastante relatada como um problema a ser enfrentado. Nesse sentido, vale ressaltar que as próprias condições de infraestrutura das delegacias circunscricionais são outro fator que não permite um atendimento adequado a tais casos.

Isso pode ser verificado ainda no tipo de treinamento já recebido pelos agentes da DPCA e SAMs. Nota-se o predomínio de temas de formação policial geral (técnicas de investigação, administração legal do uso da força e inteligência policial) sobre temas como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A DPCA não conta com uma equipe de atendimento psicossocial. Segundo a delegada-chefe, isso não é percebido como um problema, uma vez que seu foco de atuação é a ação policial, e não de assistência.

A DPCA funciona em um espaço próprio dentro do edifício da Diretoria de Delegacias Especializadas do complexo da Polícia Civil do DF, no Setor Policial (SPO). É um espaço sensivelmente menor que o da DEAM, e de acesso mais difícil aos usuários do transporte coletivo.

O espaço físico menor implica restrições no atendimento. Embora tenha sala privativa para registro de ocorrências e uma pequena brinquedoteca no mesmo espaço da pequena sala de espera coletiva, a DPCA não apresenta diversos espaços que facilitariam o acolhimento de casos delicados. Embora 70% dos respondentes considerem o tamanho da equipe inadequado, 50% consideram os recursos materiais adequados ao atendimento, e 45,5% os consideram adequados para as atividades de investigação.

Como no caso da DEAM, nota-se que a Polícia Civil do DF conta com um banco de dados informatizado (Millenium) que é alimentado pela delegacia diariamente por profissional treinado. Contudo, segundo a delegada, registram-se no programa dados dos boletins de ocorrência (BOs) e termos circunstanciados (TCOs), dados sobre os inquéritos policiais, mas não se incluem dados estatísticos sobre as vítimas, desagregados por idade, como na DEAM. Tampouco se verificou a prática de repasse ao Departamento de Polícia Especializada (DPE) de dados compilados pela DPCA acerca de registros em relação ao número de inquéritos instaurados, registros de ocorrência, medidas protetivas solicitadas, prisões, etc.

Ao contrário da DEAM, bem localizada e com plantão de atendimento, a DPCA encontra-se em local mais remoto e atende exclusivamente no horário comercial. Por outro lado, o fato de estar dentro do complexo da Polícia Civil a coloca próxima ao Instituto Médico Legal e ao Instituto Geral de Perícias, o que facilita parte dos encaminhamentos. A localização atual, contudo, é percebida pela delegada-chefe como um problema para a dinâmica dos atendimentos.

A chamada “escuta técnica” individualizada é feita na DPCA por profissional da área de psicologia em todos os casos que envolvam crianças menores de 12 anos de idade,

mesmo que o registro do caso tenha sido feito em uma SAM. Para jovens acima dessa idade, a escuta por profissional da área somente ocorre em circunstâncias especiais.

Não há, nas rotinas da DPCA, protocolo para manter informados os familiares de vítimas. Com relação à ética predominante no atendimento, nota-se uma preocupação forte com a garantia de direitos individuais da criança e adolescente, voltada à sua proteção, mesmo que contrariamente aos interesses da família. Nesse sentido, a orientação da delegada é pela representação por prisão do agressor.

Quanto aos demais serviços, a delegacia tem articulação variada e, como no caso da DEAM, abrange mais parcerias do que as SAMs. A delegada-chefe da DPCA dá destaque para a relação da delegacia com os Conselhos Tutelares, sempre comunicados dos atendimentos e acionados em casos mais delicados.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa nas delegacias especializadas de atendimento a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência no Distrito Federal e nas duas capitais investigadas reforçou um aspecto importante das políticas especializadas e que vem sendo também identificado em outros estudos (OBSERVE, 2011; CEPIA, 2013), que se refere à fragmentação do atendimento e a dificuldade das instituições em promoverem políticas de atenção integradas, intersetoriais e com a abordagem de gênero/geracional de forma interseccional com raça/etnia e outros marcadores da diferença social.

Em Belo Horizonte esse aspecto chama a atenção pelo fato das delegacias analisadas nesse diagnóstico estarem subordinadas ao mesmo departamento de polícia, que deveria promover, ao menos em tese, essa articulação entre as divisões de polícia e suas respectivas delegacias especializadas. Dessa forma, e de acordo com as discussões da necessária capilaridade que deve ser dada a abordagem de gênero nas políticas institucionais (SPM, 2010; UNODC, 2011), o Departamento de Investigação, Orientação e Proteção à Família, poderia contribuir tanto para a implementação integral da Lei Maria da Penha – estendendo essa aplicação para as mulheres idosas e deficientes físicas – quanto promover o conhecimento e a aplicação dos Estatutos da Criança e do Adolescente, do Estatuto do Idoso e dos Direitos da Pessoa com Deficiência. A integração poderia ocorrer por meio de espaços de discussão e estratégias conjuntas de atendimento, encaminhamentos e troca de informações visando garantir e ampliar o atendimento à população e seu acesso aos direitos e à justiça.

De maneira geral, e nas três capitais, observou-se que não existem protocolos compartilhados para o atendimento, a investigação e o encaminhamento dos casos para a rede de atendimento. A pouca troca de informações que ocorre entre as delegacias, é feita de maneira informal e quando o caso sugere haver a necessidade de intervenção de outra delegacia.

Outro limite da intervenção policial realizada pelas delegacias especializadas, decorre da ausência de protocolos ou acordos que favoreçam a articulação dessas

unidades policiais com as novas iniciativas que estão surgindo no campo da segurança pública, particularmente para o atendimento das mulheres em situação de violência.

O que se observou é que o contato entre os serviços e programas se dá na forma frágil e instável das relações pessoais. Um exemplo é a atuação da delegada que coordena em Belo Horizonte o grupo que cuida dos casos de descumprimento das medidas protetivas, que conhece o trabalho do Serviço de Prevenção da Violência Doméstica da Polícia Militar, mas com o qual ainda não estabeleceu uma parceria. Ao contrário, as entrevistas mostraram que a intervenção do serviço ainda é vista com certa reticência pela polícia civil, havendo ainda a necessidade de uma melhor discussão sobre os limites de intervenção de cada instituição e a construção de estratégias de colaboração. O mesmo pode ser dito em relação às Patrulhas Maria da Penha em Porto Alegre, que tem obtido importante sucesso no acompanhamento das medidas protetivas, mas somente graças à colaboração da Delegada responsável pela DEAM, que se dispôs à informar à Brigada Militar todos os casos de pedido de medida protetiva encaminhados ao Poder Judiciário, antes mesmo do deferimento. Sem essa colaboração, não institucionalizada, as Patrulhas não teriam condições de cumprir a sua finalidade.

Mesmo sendo considerado um importante programa no âmbito da Segurança Pública no estado do Rio Grande do Sul, a Patrulha Maria da Penha ainda necessita de recursos informacionais para dar agilidade ao trabalho desempenhado pelos profissionais, bem como para que a área de atuação municipal do programa seja expandida. Sem a disponibilização de um software que organize os acompanhamentos realizados e os torne acessíveis a todos os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência, o programa tende a perder e deixar de compartilhar dados essenciais para um melhor funcionamento da rede de proteção se pretende estabelecer com a sua implementação.

A dificuldade de comunicação também afeta o Serviço de Prevenção da Violência Doméstica da Polícia Militar de Belo Horizonte e o programa de monitoração por tornozeleiras eletrônicas. Embora o uso dessa tecnologia nos casos enquadrados na Lei Maria da Penha tenha resultado de um convênio entre várias instituições, incluindo a Polícia Militar, até o momento não havia sido estabelecido nenhum contato formal entre o Serviço de PVD e a Central de Monitoração, nem tampouco colocada em discussão a possibilidade e estabelecer um protocolo de atuação conjunta a partir da notificação dos casos monitorados para serem acompanhados pelo PVD.

Em Belo Horizonte, o diagnóstico permitiu identificar mudanças recentes nas políticas de segurança para o atendimento de mulheres em situação de violência. A transferência do plantão da Delegacia de Atendimento à Mulher é uma delas. Embora não seja avaliada positivamente por todas as entrevistadas, a implementação de novas rotinas de trabalho parece ter incorporado mais agilidade ao atendimento e encaminhamentos no fluxo de documentos. A renovação da equipe de delegadas também trouxe novos ares ao trabalho policial, especialmente a disposição para novas rotinas e procedimentos. O espaço da Casa de Direitos não corresponde àquele que é recomendado pela Norma Técnica de Padronização das DEAMS (SPM, 2010), mas já apresenta alguma melhora em relação ao espaço anterior, principalmente na limitação do acesso de pessoas nos locais de atendimento.

Em nenhuma das delegacias a especialização prevê protocolos de atendimento, encaminhamentos ou o uso de procedimentos diferenciados e que permitam o registro de informações e dados específicos aos casos atendidos. Isso afeta a condução das investigações e também a produção de dados estatísticos.

De maneira geral, encaminhamentos para os demais serviços da rede resumem-se a direcionamentos para o atendimento de outras demandas apresentadas em cada caso, sem que haja preocupação em articular esses atendimentos através da troca de informações sobre procedimentos que vão sendo adotados, sobre a adesão das vítimas ou de seus responsáveis (no caso de crianças e adolescentes) aos encaminhamentos propostos, e como isso pode ou não impactar sobre novas ocorrências e a reincidência do comportamento violento.

A pesquisa no Distrito Federal indicou um cenário rico em iniciativas institucionais, mas ainda com baixo grau de articulação entre as mesmas, como nas demais capitais. Embora haja boa oferta de serviços e programas de segurança pública no atendimento a mulheres e crianças em situação de violência, sua articulação com outros atores em rede é ainda bastante idiossincrática e dependente de relações pessoalizadas.

A atual estrutura de atendimento policial, que contempla, além das delegacias especializadas (DEAM e DPCA), seções de atendimento (SAM) em todas as delegacias circunscricionais, cria uma rede capilarizada e facilmente acessível para o recebimento de demandas. Contudo, deve-se notar que as SAMs não realizam o acolhimento inicial dos casos, que fica a cargo do balcão de atendimento das delegacias circunscricionais. Diversas pesquisas já indicaram a importância deste primeiro atendimento como espaço de filtragem das demandas que chegam ao Estado, sendo os balcões das delegacias o primeiro, e muitas vezes maior obstáculo que se encontra para a persecução criminal de casos envolvendo conflitos domésticos (GIULIANE, 2008; MIRANDA e DIRK, 2010; LAGE et. al., 2010). Seja porque a lógica policial não valoriza e acolhe conflitos tidos como pequenos ou de menor monta, seja porque o conflito doméstico é visto como problema de assistência social, muitos casos acabam barrados antes mesmo de darem origem a um inquérito. Nesse sentido, parece-nos fundamental que o atendimento inicial a casos envolvendo mulheres, crianças e adolescentes em delegacias circunscricionais seja feito por profissionais das SAMs, com treinamento e sensibilização para o tema.

Ao mesmo tempo, a pesquisa indicou carência de efetivo para as SAMs, o que tornaria impossível o atendimento de registro dos casos como regra para tais profissionais. O tamanho reduzido das equipes tem ainda dificultado o treinamento das agentes, que não podem se afastar das funções sem comprometer o atendimento. Na impossibilidade de ampliar o número de DEAMs e DPCAs, a ampliação das equipes das SAMs parece ser ação urgente para o Distrito Federal. Lembramos, contudo, a existência de um projeto de criação de uma DEAM na região administrativa da Ceilândia, e sugerimos que se estimule o GDF a investir em uma política assentada na ampliação das delegacias especializadas e no fortalecimento e qualificação de equipes especializadas nas delegacias circunscricionais.

A carência de recursos humanos contrasta com a boa infraestrutura geral da DEAM e das delegacias circunscricionais. Já a DPCA apresenta demandas claras em relação ao

espaço atual, insuficiente para o atendimento de casos mais delicados. A construção de um "espaço da criança" que concentre diversos serviços voltados a este público, em estudo pelo GDF, parece ser um passo importante na superação dos limites infraestruturais da DPCA. Sugere-se enfaticamente que haja um esforço de compartilhamento das ações de planejamento nesse sentido entre a Secretaria da Criança e a Divisão de Polícia Especializada da Polícia Civil do Distrito Policial.

Um ponto forte do atendimento policial a mulheres e crianças em situação de violência revelado pela pesquisa é a clareza de entendimento, no discurso das delegadas-chefes das delegacias especializadas, acerca do foco de ação dessas instituições como centrado na garantia de direitos de seu público preferencial. A literatura sugere que nem sempre as políticas públicas se orientam por este matiz (LAGE, 2010). No caso das DEAMs, é frequente a preocupação das delegacias em qualificar o pedido de Medidas Protetivas de Urgência com documentação sobre o histórico do conflito. Tal iniciativa é louvável e urgente, dado o alto índice de indeferimento de medidas protetivas já observado, por exemplo, no Distrito Federal. Sugere-se estimular um registro documental amplo do histórico do conflito no momento de instrução do inquérito, o que nos leva, novamente, a enfatizar a importância de uma equipe treinada para acolhimento deste tipo de queixa nos balcões das delegacias circunscricionais.

É igualmente importante a preocupação observada nas práticas das DEAMs de explicar (e, em certa medida traduzir) procedimentos judiciais do caso para as mulheres reclamantes. No caso do DF, isso reflete, em certa medida, o grau de articulação da DEAM com a rede, promovida pelo Centro Judiciário da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar - CJM (cf. CASTRO, 2013), e deve ser objeto de estímulo e difusão entre os demais atores da segurança pública do DF. Pesquisas recentes (SIMIÃO e CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011; CORREA, 2012; MATIAS, 2013) indica haver muito pouco entendimento por parte dos requerentes em processos judiciais acerca do andamento dos mesmos, o que pode ser mitigado pela ação elucidativa, desde cedo, dos setores policiais, o que inclui, como destacado nesta pesquisa, a ação do programa de polícia comunitária da Polícia Militar (EDUCS).

Quanto à produção de dados e sistematização de informação, nota-se que no DF esta dimensão é melhor estruturada no campo de atendimento a mulheres do que no de atendimento a crianças e adolescentes. A DEAM conta com uma seção de estatística capaz de produzir relatórios e mesmo publicações sobre a atuação nesta área, o que não ocorre na DPCA.

A Polícia Militar tem um grande potencial de colaboração no o combate à violência contra mulheres, crianças e adolescentes por meio de programas como o EDUCS e a Patrulha Maria a Penha. Contudo, nota-se uma grande carência de recursos materiais e de apoio institucional nas próprias polícias militares, o que tornas estas experiências ainda muito limitadas espacialmente, o que nos leva a sugerir a ampliação e investimento em atividades do EDUCS e da Patrulha Maria da Penha.

Quanto à atuação em rede entre as instituições, nota-se claramente o caráter personalizado e idiossincrático dos encaminhamentos feitos entre os serviços, sugerindo a urgência do estabelecimento de protocolos de cooperação institucionais que superem

o caráter episódico das articulações em rede. Parece-nos, contudo, que o atual caráter informal das relações entre os serviços é, antes, uma reação à falta de efetivo adequado a uma ação institucional constante e regular. Os comentários acerca da demora em respostas oficiais a demandas postas, tanto no campo do atendimento a mulheres quanto no de atendimento a crianças e adolescentes, sugerem que a falta de efetivo leva os agentes a buscarem contatos pessoais como caminho mais rápido e eficaz ao encaminhamento de casos. Nesse sentido, o simples estabelecimento de protocolos de cooperação institucional não se fará eficaz sem a efetiva ampliação e qualificação de quadros de servidores para os serviços de referência. Recomenda-se, pois, que a institucionalização dos encaminhamentos em rede se dê, sempre, acompanhada de ampliação e qualificação de quadros.

Os dados indicam que o atual efetivo das instituições de segurança pesquisadas é predominante jovem e está há pouco tempo nas unidades policiais. Tal característica, embora potencialmente positiva, pode agravar os efeitos da pouca institucionalização da articulação entre os serviços. Recomenda-se, pois, atenção à consolidação de um corpo de servidores especializado no atendimento aos caso em tela.

Por fim, outro elemento revelado pela pesquisa, em especial no campo de atendimento a mulheres em situação de violência, é a tensão, característica desse campo (que reflete uma tensão estrutural no campo em nível nacional), entre um discurso criminalizador do agressor – expresso pelas DEAMs – e outro focado na reeducação do mesmo. Tal tensão envolve representações da prática policial comuns no imaginário nacional, como já identificadas pela literatura (KANT DE LIMA, 1995), que a associam a função repressiva, bem como às opções que foram tomadas pela própria legislação (AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2013). Contudo, a isso se soma uma dimensão específica de gênero que passa pela distinção entre uma perspectiva vitimista e outra relacional (GREGORI, 1993; PASINATO, 2004). No campo das Delegacias Especializadas, isso se traduz em uma tensão entre uma função assistencial de apoio à mulher, pouco valorizada pela instituição policial, e uma função investigativa, centrada na redução a termo e na criminalização do agressor.

Por fim, sugere-se enfaticamente o apoio a programas compartilhados de ações e treinamento que incluam e responsabilizem, com base em metas e atividades pactuadas, atores institucionais dos poderes executivo e judiciário, assim como entidades da sociedade civil.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli e VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. **A Administração Judicial de Conflitos de Gênero e a Lei 11.340/2006** In: Sensibilidades Jurídicas e Sentidos da Justiça na Contemporaneidade.1 ed.Rio de Janeiro : Editora da UFF, 2013, v.1, p. 121-140.

BONETTI, Aline; PINHEIRO, Luana e FERREIRA, Pedro. 2008. **Violência contra as mulheres e Direitos Humanos no Brasil: uma abordagem a partir do Ligue 180**. Paper. Fazendo Gênero 8 – Corpo Violência e Poder. Florianópolis, 25-28/agosto.

BRITO, Ana Maria M., ZANETTA, Dirce Maria T., MENDONÇA, Rita de Cássia V. BARISON, Sueli Z. P., ANDRADE, Valdete A. G. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes: estudo de um programa de intervenção.** Rio de Janeiro, Ciência & Saúde Coletiva, 10(1), 2005. p. 143-149.

CASTRO. Nicholas M. Borges. Agentes estatais e o trabalho em rede : uma experiência institucional de atenção aos conflitos abarcados pela Lei Maria da Penha. Monografia de graduação em ciências sociais defendida junto à Universidade de Brasília. 2013. Disponível em: http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/6208

CORREA, Ranna Mirthes Souza. **Lei Maria da Penha e a Judicialização da Violência Contra a Mulher nos Juizados do Distrito Federal: um estudo de caso na Estrutural**. Monografia de graduação em ciências sociais defendida junto à Universidade de Brasília. 2012. Disponível em: http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/3416

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. 2001. **Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres: Relatório final.** Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Ministério da Justiça. Disponível em www.cfemea.org.br.

DESLANDES, Suely F. **O atendimento às vítimas de violência na emergência: 'prevenção numa hora dessas'?**. Rio de Janeiro, Ciência & Saúde Coletiva, 4(1), 1999. p. 81-94.

DUMARET, Annick Camille, MACKIEWICZ, Marie Pierre, RIBEIRO, Fernanda Bittencourt. **Évaluation en protection de l´enfance: croiser les points de vue des acteurs dans une approche pluridisciplinaire.** Sociétés et jeunesses en difficulté, v.3, 2007. p.1 – 28.

GIULIANE, Érika Andrade Souza. **Feijoada completa**: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, 2008.

GREGORI, Maria Filomena. 2006. **Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos.** Debert, Guita G.; Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs). Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças**.** Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP, pág.: 57-87.

GREGORI, Maria Filomena. **Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

HABIGZANG, Luísa F., AZEVEDO, Gabriela Azen, KOLLER, Sílvia Helena, MACHADO, Paula Xavier. **Fatores de Risco e de Proteção na Rede de Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual.** Porto Alegre, Psicologia: Reflexão e Crítica, 19 (3), 2006. p. 379-386.

KANT DE LIMA, Roberto. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro**: Seus Dilemas e Paradoxos. (2ª ed.) Rio de Janeiro, Forense, 1995.

LAGE, Lana et. al. **As delegacias especializadas de atendimento à mulher no Estado do Rio de Janeiro na visão de suas delegadas**. In: LIMA, Roberto Kant; EILBAUM, Lucia; PIRES, Lenin (orgs.) Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MATIAS, Krislane de Andrade. **Um novo tratamento judicial para a Lei Maria da Penha? : uma etnografia da equipe multidisciplinar do Fórum do Núcleo Bandeirante.** Monografia de graduação em ciências sociais defendida junto à Universidade de Brasília. 2013. Disponível em: http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/5139

MENEZES, Camila de Sousa. **Análise do processo de constituição do atendimento na Delegacia Especializada de Crimes Contra a Mulher de Belo Horizonte**. 2008. 165 pag. Dissertação (mestrado em Psicologia) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

OBSERVE. **Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal**. 2010. Salvador: Observe-Observatorio da Lei Maria da Penha. 233 pag.

PASINATO, Wânia 2008. **Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 70, janeiro-fevereiro de 2008, páginas 321-360.

PASINATO, Wânia e SANTOS, Cecília M. 2008. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil**. PAGU/UNICAMP. CEPLAES/Equador. IDRC. http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html

PASINATO, Wânia e SANTOS, Cecília M.dos. **Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços.** Pesquisa de Opinião com as Mulheres de Belo Horizonte. 2009. Campinas : PAGU/UNICAMP/CEPLAES/IDRC.

PASINATO, Wânia. 2007. **Delegacias de Defesa da Mulher vinte e um anos depois: a violência revelada e os limites do conhecimento**. Bibliografia Anotada (1985-2006)". 29 páginas. Relatório parcial de pesquisa. Pós-doc. FAPESP (não publicado)

PASINATO, Wânia. **Acesso a Justiça e Violência contra a Mulher em Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2012.

PASINATO, Wania. **Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais:** mulheres, violência e acesso à justiça. XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais, 26 a 28 de outubro de 2004.

PASINATO, Wânia. **Enfrentamento da Violência contra as Mulheres em Belo Horizonte.** In O desafio de Construir Redes de ATENÇÃO às Mulheres em situação de Violência. Brasília: Agende/SPM. 2006 / Elcylene Leocádio, Marlene Libardoni, organizadoras. - Brasília: AGENDE, 2006. 192p.;

SCHULTHEIS, Franz, FRAUENFELDER, Arnaud, DELAY, Christophe. **Maltraitance – Contribution à une sociologie de l'intolérable.** Paris, L'Harmattan, 2007.

SIMIÃO, Daniel. Matos, Marlise. **"Construindo e Solidificando Informações sobre a Violência de Gênero no Âmbito Doméstico e Conjugal no Consórcio Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte".** Relatório Final de Pesquisa. 2009. Belo Horizonte: NEPEM/UFMG. 113 páginas

SIMIÃO, Daniel. CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. **Uma análise do tratamento judicial de casos de violência doméstica no Distrito Federal.** Anais da IX Reunião de Antropologia do Mercosul – RAM. Curitiba, 2011.

SPM. 2006. **Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.** Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/ Presidência da República. Disponível em www.presidencia.gov.br/spmulheres

SPM. 2007. **Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Balanço das Ações.** 2006-2007. Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Disponível em www.presidencia.gov.br/spmulheres

UNODC. **Respostas para a Violência Baseada em Gênero no CONE SUL: Avanços, desafíos e experiências regionais.** Relatório Regional. 2011. DF: UNODC/ONUMulheres. 98 pag.

WILLADINO, Raquel, SENTO-SÉ, João Trajano, DIAS, Caio Gonçalves, GOMES, Fernanda (orgs.). **Prevenção à violência e redução de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil**. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas, 2011.

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Ministério da Justiça

GOVERNO FEDERAL

BRASIL

PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA