

## Uso da força sob uma perspectiva de complexidade

**Cristina Gross Villanova**

**OUTUBRO DE 2017**

■ A ideia central do programa era que segurança pública não se faz apenas com ações policiais, sendo necessário, para tanto, a implementação de políticas sociais voltadas a prevenção da violência, por meio de ações de educação, cultura, esporte, saúde, trabalho e cidadania, de uma forma geral, voltado para esse segmento (juventude, pobre e negra) em situação de vulnerabilidade a situações de violência e criminalidade, buscando assim a diminuição das condições que propiciariam a ocorrência de violências e crimes.



O Brasil é uma República Federativa com 26 Estados e o Distrito Federal, os quais possuem autonomia administrativa, política e financeira. Em relação à estrutura de segurança pública, cada uma dessas Unidades da Federação possui uma Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e uma Polícia Civil, que é a polícia judiciária, responsável pela investigação de crimes, com a consequente elaboração do Inquérito Policial. Além dessas instituições, em competência federal, existem a Polícia Federal, que faz o papel da polícia investigativa, e a Polícia Rodoviária Federal, responsável pela fiscalização das rodovias federais.

A Constituição Federal disciplina o tema da segurança pública, em seu artigo, 144, asseverando que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (...)”, relacionando as instituições que são as responsáveis pela segurança, inclusos também os Corpos de Bombeiros Militares, a polícia ferroviária federal (em extinção no país), assim como as guardas municipais, indicadas como passíveis de criação, pelos municípios, para proteção de seus bens, serviços e instalações.

A questão principal, além da precariedade da indicação acerca da complexidade do tema da segurança pública, é que por muito tempo foi imputado como de exclusiva responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal a segurança pública, inexistindo, em âmbito nacional, um plano de segurança que traçasse um plano estratégico para a segurança pública, que pudesse ser orientativo, considerando a autonomia anteriormente indicada, assim como induzisse e cofinanciasse a aplicação desse plano estratégico em âmbito local, considerando a extensão do território brasileiro.

Somente em 2007, a partir de reuniões com diversos segmentos – profissionais de segurança pública de todas as instituições policiais, acadêmicos e especialistas voltados a temática da segurança pública, dirigentes de instituições de ensino superior, promotores de justiça, entre outros – foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), por meio da Lei Federal nº 11.530, de 24/10/2007, o qual previa a implementação de 94 ações em territórios com maior índice de violência e criminalidade, direcionado a segmentos em situação de vulnerabilidade, especialmente adolescentes e jovens, que são os que mais morrem no país.

A ideia central do programa era que segurança pública não se faz apenas com ações policiais, sendo necessário, para tanto, a implementação de políticas sociais voltadas a prevenção da violência, por meio de ações de educação, cultura, esporte, saúde, trabalho e cidadania, de uma forma geral, voltado para esse segmento (juventude, pobre e negra) em situação de vulnerabilidade a situações de violência e criminalidade, buscando assim a diminuição das condições que propiciariam a ocorrência de violências e crimes.

O ineditismo do Programa foi sua construção a partir da contribuição de diversos profissionais, técnicos e gestores, com conhecimentos distintos, de todas as regiões do país. Os territórios em que o Programa foi implementado foram selecionados a partir de dados estatísticos acerca da dinâmica da violência e da criminalidade local; foi criada uma estrutura de formação dos profissionais de segurança pública por meio de uma rede própria de ensino à distância e com Instituições de Ensino Superior, para cursos de especialização; ações voltadas à valorização dos policiais; construção de equipamentos públicos para esportes e implantação de serviços sociais, na



perspectiva da implantação de espaços urbanos seguros.

Ocorre que muito embora as outras áreas de políticas públicas tenham aplicado os recursos financeiros na implantação de equipamentos sociais nos referidos locais de vulnerabilidade e que tais tenham, individualmente, sido bem sucedidos, as ações em seu conjunto não teceram uma teia de cidadania e segurança em suas localidades, não tendo obtido êxito em aplicar um sistema de gestão que propiciasse a integração dessas diferentes atividades nos locais de sua implementação. Logo, os técnicos que desenvolviam ações esportivas, educacionais e culturais, não relacionavam suas ações às pessoas que pudessem estar em maior situação de vulnerabilidade à violência e criminalidade. Além disso, efetivamente os indicadores de violência e criminalidade não passaram a integrar os critérios de implantação das ações das áreas de saúde, educação, esporte e cultura, considerando as cidades em seu conjunto.

A falta de integração entre essas políticas públicas tampouco possibilitou que os profissionais de segurança pública tivessem algum tipo de integração com os técnicos das demais áreas, de forma a estabelecer uma rede de proteção aos segmentos em situação de vulnerabilidade, considerando especialmente que é nesses territórios onde costuma haver situações de uso excessivo da força por parte dos policiais, possibilitando que fossem implementadas estratégias comunitárias voltadas a prevenção da violência e criminalidade.

Houve, em razão da priorização do Pronasci para o recebimento de recursos no âmbito do Ministério da Justiça do governo brasileiro, um excesso de ações apoiadas, o que, além da pulverização de recursos nessas ações, dificultava sua gestão em âmbito local, bem

como no estabelecimento de uma metodologia de avaliação acerca do resultado destas ações frente à dinâmica da violência, permitindo verificar o que dá certo em termos de segurança. No tocante ao uso da força, foi estabelecida uma metodologia para uso progressivo da força, porém com investimento exclusivo na capacitação dos profissionais de segurança pública como única alternativa para coibir o abuso no uso da força por parte destes profissionais, sem levar em conta as demais estruturas de controle e de eficiência da atividade policial, em sua complexidade.

Nesse sentido, avaliando a complexidade do tema da segurança pública e a necessidade de se estabelecer um nível de integração entre as políticas públicas, como forma de qualificar o uso da força de forma progressiva e legal, de forma a garantir a segurança da população, como também a própria vida dos policiais, entendemos como importante priorizar:

- 1) Educação continuada e integrada com Instituições de Ensino Superior: a formação continuada dos profissionais de segurança pública é importante para o aprimoramento profissional dos policiais, o entendimento das diversidades que fazem parte de nossa sociedade, a qualificação técnica, não somente para o uso de equipamentos de segurança, como também para operar recursos tecnológicos, sociológicos e psicológicos, entre outros, que auxiliem no fazer policial. É necessário também que essa formação esteja atrelada a instituições de ensino superior e não somente junto às academias de polícia de forma a possibilitar a interação dos policiais com outros saberes, o que pode resignificar o uso da força por parte dos policiais;

- 2) Controle externo da atividade policial: quando existe um quadro profissional que possui autorização legal para uso da for-



ça, especialmente a letal, faz-se necessário um órgão estruturado de controle externo que possibilite não somente a apuração da prática de atos ilegais e arbitrários, garantindo não somente a responsabilização destes profissionais pelo cometimento de crimes, mas também contribuindo para a construção de diagnósticos que permitam melhor compreender as razões destas distorções na ação policial: se por falhas na gestão, no comando, se psicológicas, se resultantes de falhas na capacitação, entre outras, resultando em ações eficazes para sua resolução. Faz-se necessário que esse órgão de controle também auxilie na qualificação dos ordenamentos e regramentos das instituições policiais, de forma a garantir transparência e clareza nesses ordenamentos, na perspectiva de implantação de um sistema de *compliance* (esforço corporativo para estar em conformidade com regras, especificações, instruções e regulamentos);

3) Prevenção à violência de forma integrada com outras políticas públicas (comitê gestor): no Brasil, o uso excessivo da força ocorre primordialmente contra adolescentes e jovens pobres, negros, que residem em territórios de maior vulnerabilidade, isso porque é uma população invisível para a maioria da sociedade. A proposta de implantação de um programa que envolva ações de policiamento qualificado, preventivo e utilizando ferramentas de inteligência deve ocorrer em paralelo com a implementação de políticas sociais, leia-se educação, saúde, esportes, cultura, entre outras, buscando atuar na prevenção primária, secundária e terciária, com o devido monitoramento e avaliação acerca do alcance de resultados na diminuição da violência e criminalidade no território. É necessário estabelecer um comitê gestor das ações de prevenção, responsável pela análise das informações e tomada de decisões;

4) Gestão do conhecimento e inteligência policial (dados e foco na investigação): é imprescindível também que ações de segurança, as de prevenção e investigação sejam tomadas e implementadas com bases em critérios técnicos e informações consistentes, que permitam a análise a partir de evidências concretas, e que permitam que as decisões sejam tomadas com base em inteligência policial, a partir da aplicação de tecnologias mais qualificadas. Especialmente considerando a violência armada que ocorre no Brasil, com tráfico de armas e drogas ilícitas, é necessária a realização da investigação policial a partir da utilização de técnicas de inteligência policial, o que possibilita planejamento e resultado efetivo, sem necessidade de uso da força de forma desproporcional.

O uso excessivo da força deve ser avaliado considerando sua complexidade, sob um olhar sistêmico, que envolve também avaliar o público considerado “matável”, assim como também o são os policiais, quando não se propiciam condições adequadas a sua atuação.



### **Autora**

**Cristina Gross Villanova** é advogada e foi Coordenadora Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Governo Federal (2003-2012), diretora do Departamento de Políticas Programas e Projetos da Senasp (2012-2015), e Superintendente de Valorização e Secretária Executiva do Consperj em 2015-2016.

### **Responsável**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil  
[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

### **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-021-3



9 788595 650213