

# 013

## CRIMINALIDADE, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS - 2 SUB SESSÃO

SESSÕES TEMÁTICAS



# ÍNDICE DE COMPLIANCE DA ATIVIDADE POLICIAL (ICAP) NO CONTEXTO DO MONITORAMENTO DO USO DA FORÇA NOS TERRITÓRIOS DO PROGRAMA OPORTUNIDADES E DIREITOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Cristiano Santos (UFRGS)<sup>1</sup>**

**Eduardo Pazinato (UFSC)<sup>2</sup>**

**Nívio Nascimento (UNB)<sup>3</sup>**

**Roberto dos Santos Donato (UNISC)<sup>4</sup>**

**Thiago Engelman (UFRGS)<sup>5</sup>**

## APRESENTAÇÃO

O presente artigo versa sobre o processo de monitoramento e avaliação do uso da força nos territórios atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos (POD), cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por profissionais liderados pelo Escritório

<sup>1</sup> Analista de Políticas Públicas. Mestre em Políticas Públicas (UFRGS). Especialista em Segurança Pública, Cidadania e Diversidade (UFRGS). Consultor do BID.

<sup>2</sup> Advogado. Mestre em Direito (UFSC). Doutorando em Políticas Públicas (UFRGS). Professor Universitário na FADISMA e na IMED. Analista de Programa do UNODC.

<sup>3</sup> Antropólogo. Mestre e Doutor em Antropologia (UNB). Oficial de Programa e Coordenador da Unidade Estado de Direito do UNODC.

<sup>4</sup> Oficial do Quadro de Estado Maior da Brigada Militar/RS. Mestre em Direito (UNISC) e em Direitos Humanos (UMINHO, Portugal). Especialista em Direitos Humanos (UFRGS). Especialista em Gestão e Políticas em Segurança Pública (UNISC). Especialista em Gestão Escolar (APM/RS - Faculdade SENAC/RS). Especialista em Gestão Pública (UERGS). Coordenador do Observatório Estadual da Segurança Pública/RS.

<sup>5</sup> Cientista Social (UFRGS). Graduação em *Scienze della Società e dello Servizio Sociale* (UNIVE, Itália). Consultor do BID.

Regional das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e do Observatório Estadual da Segurança Pública<sup>6</sup>, vinculado à Secretaria<sup>7</sup> de mesmo nome, entre os anos de 2016 e 2019. Nesse contexto, enfatizam-se os limites e potencialidades do Índice de *Compliance* da Atividade Policial (ICAP) como ferramenta de mensuração do uso da força concebida pelo UNODC, com o apoio técnico da Coordenação do Observatório e de consultores contratados pelo BID, tendo em vista o necessário controle do exercício do poder de polícia nos territórios do POD/BID/RS, a saber, Umbu/Salomé, na cidade de Alvorada; Lomba do Pinheiro, Restinga, Cruzeiro e Rubem Berta, em Porto Alegre, Capital do Estado, e, ainda, no Santa Cecília, em Viamão, como também o aprimoramento da gestão da informação e do conhecimento aplicado ao controle social formal dos órgãos policiais.

Na primeira parte, será realizada uma breve introdução, tratando do método de pesquisa utilizado para a realização do presente estudo, seguido de uma contextualização do cenário histórico e sociocultural em que este trabalho se insere, culminando na formulação e implementação do ICAP. Posteriormente, a ênfase recairá sobre o aprofundamento teórico-prático do referido Índice, bem como de que forma se deu a sua construção no bojo do citado Programa. Por fim, serão apresentadas algumas considerações acerca da importância desse instrumento para a *accountability*<sup>8</sup>, o monitoramento e a avaliação do POD, no que pertine ao uso da força, assim como ao aprimoramento do relacionamento entre as polícias e as comunidades atendidas nos territórios priorizados.

Para explorar o processo de concepção do ICAP, lançou-se mão de uma pesquisa descritiva, na qual foi realizada uma análise de conteúdo de 11 (onze) relatórios e documentos elaborados entre os anos de 2016 e 2018 e que compõem o material produzido pela consultoria responsável pelo Monitoramento e Fortalecimento da Integridade das Instituições de Segurança Pública nos Territórios POD no Estado do Rio Grande do Sul<sup>9</sup>.

No que tange ao método de análise do conteúdo, Mozzato (2011) aponta que Bauer e Gaskell descrevem os materiais textuais como os mais tradicionais nesse tipo de investigação, pois podem ser manipulados pelos pesquisadores na busca por respostas às questões de pesquisa. Nesse sentido, a técnica utilizada para a presente análise de conteúdo seguiu os passos de exploração do material e tratamento dos resultados, a partir de leitura dos documentos supracitados, visando sintetizar os processos técnicos que culminaram na criação do ICAP, incluindo, de início, a devida contextualização de como se chegou à real relevância de um indicador dessa natureza.

#### EFEITO DO CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOCULTURAL X ICAP

Uma ampla literatura aponta, à longa data, já nas décadas de 1980 e 1990 do século passado, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas voltadas ao controle da criminalidade e à prevenção das violências, servindo-se, para tanto, de diferentes perspectivas teóricas e variados modelos metodológicos de análise desses dados e informações.

Para Garland (2008) a sociedade também se adaptou às essas novas dinâmicas criminais, ao mesmo tempo em que a justiça criminal se esforçou (e ainda se esforça) para fazer frente a elas. Essa sociedade “pós-moderna” criou seus próprios mecanismos de proteção e de controles sociais para o enfrentamento dessa situação. São essas práticas rotineiras dos cidadãos que acabam fornecendo a base social para a maior parte das políticas criminais contemporâneas.

<sup>6</sup> O Observatório objetiva: elaborar a diagnose da violência e da criminalidade, com finalidade de planejamento estratégico; atender as demandas oriundas da Lei de Acesso à Informação – LAI, produzindo respostas com base em dados disponíveis no órgão central, solicitando os que forem necessários às instituições vinculadas por meio dos gestores locais; elaborar a estatística criminal oficial no âmbito da Secretaria; coletar e analisar informações para subsidiar o sistema de divulgação dos indicadores do órgão central, bem como providenciar a publicação de dados referentes à violência e à criminalidade no Estado, em estrita observância à legislação vigente; reunir, processar e analisar os dados determinados em pesquisas estatísticas e aplicadas sobre os temas da criminalidade e da violência, em âmbito estadual e municipal, com focos em áreas de alta vulnerabilidade social; propor convênios e termos de cooperação técnica com instituições e órgãos para pesquisas específicas, relacionadas às informações de estatística e de análise criminal; elaborar mapas georreferenciados de “Hot Spot” e por pontos, dos delitos indicados pela direção do departamento, e confeccionar o relatório de análise criminal com os principais dados coletados junto aos sistemas e, quando demandado, providenciar sua adequada difusão (DONATO, 2018, p.45).

<sup>7</sup> O Observatório Estadual da Segurança Pública tem como origem a Divisão de Estatística Criminal, que compunha o então Departamento de Gestão da Estratégia Operacional (DGE), com atribuições previstas pelo Decreto nº 50189, de 26 de março de 2013, Regimento Interno da SSP/RS. Em 18 de setembro de 2018, na alteração de regimento trazida pelo Decreto nº 54.230, de 18 de setembro de 2018, o Observatório passou a compor o Departamento de Integração e Planejamento (DONATO, 2018, p.45).

<sup>8</sup> Compreende-se aqui *accountability* segundo formulação de O’Donnel (1998), ou seja, manifestação horizontal que pretende fiscalizar a ação de organismos e agentes do Estado, através de conduta realizada segundo as normas formalmente acordadas.

<sup>9</sup> Esse material foi produzido pelo coautor Eduardo Pazinato e revisados por Nivio Nascimento, nos marcos da consultoria prestada pelo UNODC junto ao Estado do Rio Grande do Sul.

Isso porque se parte da ideia de que em qualquer nação o respeito às leis é um dos principais objetivos de todo sistema de segurança e justiça, na medida em que, em sociedades cujas leis são obedecidas, há mais estabilidade, previsibilidade e segurança, beneficiando tanto àqueles que exercem a autoridade quanto à sociedade de modo geral. No entanto, o respeito à lei nunca é algo garantido *a priori* com a mera edição de leis, no caso, leis penais, de tal forma que um dos desafios de qualquer instituição pública consiste em aumentar a disposição de seus cidadãos em respeitá-las (ZANETIC et al., 2016). Por essa razão, as escolhas políticas e, conseqüentemente, as medidas adotadas sempre darão margem a inúmeros debates entre os defensores de ações de caráter mais punitivista e aqueles que preconizam ações de caráter mais preventivo, aqui entendidas como referências meramente didáticas, porque voltadas a simplificar um fenômeno social complexo, multifatorial e multicausal, como as violências. Vale dizer que, no caso brasileiro, o debate vem sendo dominado pela chamada agenda dissuasória, que está colocada dentro do primeiro tipo de ações: as que enfatizam o viés da repressão.

A agenda dissuasória é constituída a partir da crença na eficácia de medidas de intensificação do patrulhamento policial ostensivo, crescimento das prisões em flagrante e endurecimento das penas, o que, para Leite (2012), reflete a reação ao medo que se materializa na crescente demanda por “mais polícia” e na despreocupação (e até mesmo na ojeriza) ao discurso que valoriza o respeito aos direitos humanos. Esse aspecto, segundo Nascimento (2008), é o resultado da experiência do crime que vem sendo vivenciada pela população urbana brasileira que vem sendo submetida, seja pela exposição midiática, seja pela exposição física ou psicológica, pelo aumento crescente da criminalidade, especialmente a de rua derivada da desigualdade social, da economia produzida pelo crime, como também, e não raro, como conseqüência do uso problemático de drogas.<sup>10</sup>

Note-se que o POD é formulado nos marcos dessa realidade nacional visando justamente ao enfrentamento dessa problemática, que vitima, preponderadamente, jovens, pobres, pardos e negros, dos territórios das periferias das cidades gaúchas de Alvorada, Porto Alegre e Viamão, focalizadas pelo Programa. Esses territórios, a exemplo de outros do Rio Grande do Sul e do Brasil, constituem cenários que demandam atenção redobrada dos gestores públicos, não só estaduais, como também municipais e federal, já que concentram tanto o domínio territorial de facções criminosas gaúchas quanto as maiores taxas de Crime Violentos Letais Intencionais (CVLI's)<sup>11</sup>, sobretudo de homicídios.

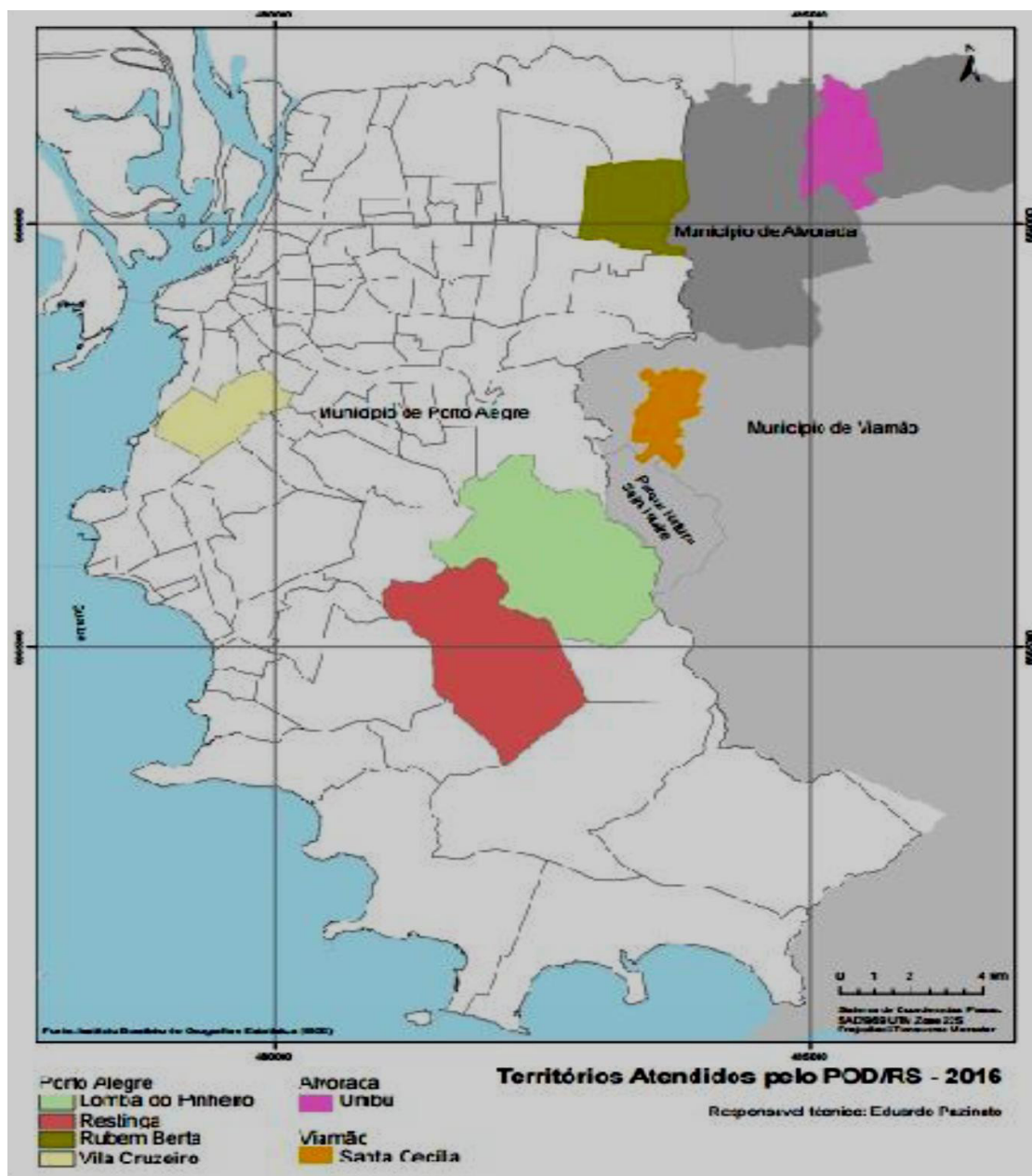
Nos anos de 2015 e 2016, a população gaúcha acompanhou o aumento substancial da violência letal, com destaque não apenas para os nefastos e maiúsculos números, mas ainda pelo *modus operandi* utilizado pelas facções criminais em confronto nesses territórios. O Rio Grande do Sul tornou-se palco de uma severa e violenta disputa entre esses grupos pela prevalência do poder sobre os mercados ilícitos de drogas, sem prejuízo do de armas e veículos.

A situação, nesse período, tornou-se especialmente grave na Região Metropolitana de Porto Alegre, na faixa territorial indicada na Figura 1, a qual apresenta a espacialização dos territórios atendidos pelo POD/RS (com cores) e que, não por coincidência, são as regiões mais afetadas pela majoração dos homicídios. O mapa demonstra de forma muito evidente a existência de interconexões geográficas entre a maioria das regiões priorizadas pelo Programa em Porto Alegre, sobretudo entre a Lomba do Pinheiro e a Restinga, situados em área contígua, assim como entre estes e o Município de Viamão, ou mesmo entre o bairro Rubem Berta, em Porto Alegre, e a cidade de Alvorada.

<sup>11</sup> A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) criou em 2006 a terminologia Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), tendo como intuito o agrupamento daqueles crimes que geram alto impacto social. Essa categoria abarca todos os crimes no qual houve a intenção (dolo) e cujo resultado produz óbitos. Dentro desta categoria, encontram-se: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo seguido de morte, morte em decorrência de intervenção policial, mortes violentas intencionais de policiais em serviço e fora dele.



FIGURA 1: MAPA DOS TERRITÓRIOS ATENDIDOS PELO POD



Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID (2016).

Entre os fatores causais que explicam os elevados índices de vitimização letal e vulnerabilidade social concentrados, geograficamente, nas referidas regiões dos municípios de Alvorada, Porto Alegre e Viamão, e demograficamente, entre jovens de 15 a 24 anos, principalmente junto a afrodescendentes pobres, sendo as análises empreendidas pelo UNODC nesse processo, encontra-se a débil oferta de serviços públicos de suporte às juventudes, que se reflete: a) em altos índices de vulnerabilidade social (tanto pessoal quanto familiar), o que reduz suas perspectivas de futuro e dificulta sua inserção no mercado formal de trabalho; b) em altos índices de absenteísmo, repetição, distorção série-idade e/ou fracasso escolar o que potencializa o abandono e, no limite, a evasão do ensino formal, prejudicando, uma vez mais, sua formação e qualificação profissional e consequente empregabilidade; c) em altos índices de vitimização, inclusive e, sobretudo a letal, em face do envolvimento com atividades do chamado mercado do ilícito, sobretudo do mercado de drogas.

A falta de oportunidades de lazer e fruição dos espaços públicos, os parques atrativos para a manutenção dos vínculos com a escola, as reduzidas possibilidades de trabalho formal, a exposição reiterada e sistemática a violências (da doméstica e/ou intrafamiliar à urbana, do mercado do ilícito de drogas, da abordagem policial à circulação ilegal de armas de fogo, entre outras) também contribuem para explicar as múltiplas interferências de caráter estigmatizante, discriminatório e excludente das juventudes nesses territórios.

Acresça-se a isso o fato de cidades como Alvorada, Porto Alegre e Viamão também apresentarem baixos indicadores escolares, especialmente no que se refere às elevadas taxas de distorção série-idade, reprovação e abandono escolar, quando cotejadas com os mesmos indicadores gaúchos e brasileiros, causalidades estas que acirram os fatores de risco e a exposição a violências<sup>12</sup>. A emergência de uma geração de jovens que “nem” estão ocupados (leia-se em atividades laborais formais) e “nem” frequentam a escola (a saber, ensino formal, de modo regular) impõe a necessidade de formulação e implementação de novas abordagens e interfaces com o público-alvo do POD e deste público com as agências responsáveis pela segurança pública.

A fórmula clássica de que a educação facilita a inserção laboral, aumentando a possibilidade de perceber-se um salário maior, já não encontra ressonância junto às juventudes por si só. Essa conjuntura, acirrada pelos constrangimentos financeiros em nível regional e nacional, impõe desafios renovados à consecução dos objetivos do POD, seja nos projetos e ações voltados a esses segmentos sociais, seja na interface das polícias (e Guardas Municipais) com as juventudes, e vice-versa, notadamente nesses territórios cujas comunidades carecem de maior presença efetiva do Estado, o que resulta em serviços e políticas públicas, historicamente, precárias para atender a essas populações.

Diante disso, é extremamente importante que o planejamento e a implementação Programa considerem as múltiplas territorialidades, entendidas a partir das diversas conflitualidades, subjetividades e sociabilidades que emergem desses e nesses territórios, implicando, nessas localidades, o acesso e a fruição desigual dos serviços públicos de segurança, mobilidade, justiça e direitos.

Pode-se afirmar, portanto, que, ao menos em parte, existem fatores de risco comuns, os quais estão na base das práticas de vitimização letal e crimes violentos nas localidades focalizadas pelo POD/BID/RS, abarcando, inclusive, características delitivas, facções criminais e dinâmicas sociocriminológicas similares, a exemplo da nefasta porosidade existente entre o sistema prisional e a criminalidade de rua, ou mesmo da disputa territorial das mercadorias ilícitas, como o tráfico de drogas, a circulação ilegal de armas de fogo e roubos de veículos (sendo estes locais de receptação e desmanches), a prática de execuções e chacinas e, ainda, as violações do uso da força pelas polícias que agem nas regiões – este ponto central a ser monitorado pelo ICAP, como se verificará adiante.

## O DEBATE EM TORNO DO PAPEL DAS POLÍCIAS E DE SEUS PROFISSIONAIS

Como não poderia ser diferente, as polícias estão em constante centralidade no debate relacionado ao enfrentamento do crime. Um protagonismo que, segundo Cardoso (2014), posiciona as organizações policiais em uma encruzilhada, uma vez que, por um lado, há uma classe alta e uma classe média pressionando o Estado a adotar medidas que consideram mais eficazes de enfrentamento da criminalidade e, por outro, uma classe baixa, que, a par da reivindicação por maior segurança, demanda outros direitos os quais lhes foram sonogados pelo Estado – as intervenções policiais são, muitas vezes, a única representação estatal concreta nessas comunidades, mesmo que esse relacionamento seja atravessado eventualmente por tensões e violências diversas.

Nesse mesmo sentido, Soares (2006) sustenta que a violência institucional e a ineficiência da maioria das polícias brasileiras se devem à sua atuação com base em princípios antiquados e, não raro, conflitantes com o Estado Democrático de Direito, ao passo que Silva e Gurgel (2016) afirmam que a polícia no país se apresenta, não usualmente, como uma instituição truculenta e arbitrária que desrespeita as liberdades fundamentais dos civis, ao invés de protegê-las. Não é segredo entre profissionais pesquisadores da área que, ainda hoje, 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, existem lacunas entre a expectativa de direitos garantidos pela ordenamento jurídico nacional e a real efetivação dos mesmos, tanto em termos da garantia dos direitos dos profissionais da segurança pública<sup>13</sup> quanto em termos da população civil a ser atendida pelo serviço público de segurança.

Para Zanetic et al. (2016), por seu turno, com o passar dos anos esse arcabouço legal se mostrou disfuncional, de maneira que acabou contribuindo para a percepção de que a impunidade se mantém (quando não aumenta) ao mesmo tempo em que fica claro que o Brasil é um dos países que mais prendem no mundo (a população carcerária brasileira está acima de 800 mil pessoas<sup>14</sup>) e com uma polícia que possui altas taxas de letalidade (segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, 5.159 pessoas foram mortas em decorrência da intervenção policial).

<sup>12</sup> A título de ilustração trazemos os indicadores educacionais divulgados pelo INEP referentes ao Ensino Médio para o ano de 2018: Taxa de Distorção Idade-Série (Brasil: 28,2 – RS: 34,7 – POA: 41,1 – Alvorada: 48,3 – Viamão: 48,8). Taxa de Reprovação Ensino Médio: (Brasil: 10,5 – RS: 27,6 – POA: 21,8 – Alvorada: 27,2 – Viamão: 26,8). Taxa de abandono: (Brasil: 6,1 – RS: 7,4 – POA: 7 – Alvorada: 9,8 – Viamão: 7,1). (BRASIL, 2018).

<sup>13</sup> Vide o debate nacional em curso da Reforma da Previdência.

<sup>14</sup> O Brasil possui uma população prisional de 812.564 pessoas, de acordo com informações do Banco de Monitoramento de Prisões do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Ademais, percebe-se que a sociedade e os governos colocam a implementação de uma cultura de paz em segundo plano, dando, em regra, ênfase a uma cultura de “combate ao crime” em uma “guerra ao inimigo” – sic! (SILVA; GURGEL, 2016). Entretanto, a conjuntura, apesar de desalentadora, também se torna um terreno fértil para a proposição de modelos de políticas públicas de segurança diversos, em que convivem o necessário controle e repressão qualificada da criminal com aquelas dirigidas a prevenir, contextual e socialmente, às violências, para além dos evidentes limites do discurso e da prática predominante de “lei e ordem”<sup>15</sup>. Ora, isso é possível porque a simples resposta punitiva, influenciada pelo discurso criminalizante das mídias tradicionais, não tem redundado nos resultados prometidos. Ademais, a opacidade dos números e a espetacularização dos meios de comunicação tradicionais não podem constituir os únicos critérios heurísticos de mensuração dos programas, projetos e ações desenvolvidos nessa área. Pelo contrário, os dados e informações necessitam do controle público e devem, nessa medida, contemplar a participação social no esforço estatal de fortalecer a transparência, a accountability e a integridade das instituições de força.

Assim, a melhor resposta seria a baseada na adequação de procedimentos para a prevenção e para o controle da criminalidade construída a partir de uma visão de respeito inflexível aos direitos civis de todos os cidadãos e cidadãs, independente de fatores socioeconômicos, étnicos e geográficos (CARDOSO, 2014). Adequação que passa diretamente pela qualidade da atividade policial, sem perder de vista a compreensão de que as polícias isoladamente não têm a capacidade de superar a os crimes e as violências em face da complexidade dessa problemática (PAZINATO, 2018), razão pela qual é vital que o Estado e a sociedade civil invistam em políticas públicas integradas de ordem preventiva, anterior a ocorrência de conflitos, o que pode reduzir a sua incidência e os danos produzidos pela ação do próprio sistema de segurança e justiça (CAPPI; ZACKESKI; FREITAS, 2016).

Nesses termos, o POD foi planejado, ainda na gestão do então Governador Tarso Genro (PT) e, desde 2015, vem sendo implementado, primeiro na gestão do então Governador José Ivo Sartori (PMDB), até 2018, e, desde princípios de 2019, pelo atual Governador Eduardo Leite (PSDB), no Rio Grande do Sul, como política de Estado. Observe-se que a há um conjunto de ferramentas à disposição tanto da Brigada Militar quando da Polícia Civil, sem mencionar as Guardas Municipais, para o exercício das atividades de policiamento comunitário (ou de proximidade), plenamente convergentes com os objetivos mais amplos do POD e dos Centros da Juventude (CJ's)<sup>17</sup>, em particular, tais como: visita comunitária, visita comunitária pós-ocorrência (coleta de informações e redução de trauma após prática de fato delituoso), mediação de conflitos e conciliação comunitária (em parceria com as redes locais de atendimento), metodologia de resolução de problemas (da identificação dos problemas, passando pela construção de soluções, chegando à melhoria da qualidade de vida da população atendida), informativos comunitários e pesquisas de satisfação (com o apoio de entidades da sociedade civil vinculadas à cogestão dos CJ's).

Destarte, o desafio que se apresenta ao Programa no seu quarto ano de implantação consiste no fortalecimento institucional do policiamento comunitário nos territórios POD junto e para além das 6 (seis) novas unidades móveis adquiridas para a Brigada Militar e da construção de uma nova Delegacia de Polícia Civil, como no caso da Lomba do Pinheiro em Porto Alegre, em estreito diálogo com os Centros, na perspectiva do fomento de diálogos e interações comunitárias.

Nessa mesma direção, afigura-se fundamental o aprimoramento dos mecanismos de controle social interno das Corregedorias Policiais e externo da Ouvidoria de Direitos Humanos e da Segurança Pública Estadual, juntamente com a interface com o Centro de Referência de Direitos Humanos da Defensoria Pública e da Promotoria de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial. De igual modo, o aperfeiçoamento da gestão da informação, atualmente em curso, com a ampliação do papel desempenhado pelo Observatório Estadual da Segurança Pública, sobretudo no que se refere ao controle e à prevenção dos crimes violentos e da vitimização letal, notadamente a juvenil, contribuindo, com isso, com a tomada de decisão estratégica e tático-operacional da segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>15</sup> Para Garland (2008) a partir de meados da década de 1970 há um deslocamento importante na forma como as sociedades tratam os crimes e os criminosos, nesse sentido, existe uma alteração da percepção com relação às causas da criminalidade e dos mecanismos para seu enfrentamento. Esse novo entendimento conduz para a criação ou alteração de leis, assim como leva a processos de reorganização das instituições do sistema de justiça criminal, em especial polícias e prisões. A punição aos crimes assumiu um caráter mais punitivista, resultando na ampliação da população encarcerada. Pode-se identificar ainda a existência no período de um aumento dos contingentes policiais, inclusive com a adoção de programas de policiamento conhecidos como “Tolerância Zero” que passam a servir de modelo para a garantia da lei e da ordem em diversos países.

<sup>17</sup> Os CJ's são espaços que vem sendo implementados nos 06 territórios atendidos pelo POD. Nesses equipamentos são ofertados cursos de qualificação profissional, aprendizagem e reforço escolar, além de atividades esportivas e culturais. Reforçando dessa maneira a estratégia de prevenção social e situacional das violências, a partir da execução de projetos e ações de inclusão social e produtiva com resgate da cidadania das populações dessas comunidades, em conjunto com as áreas da saúde, da educação, da assistência social, da cultura, do esporte e lazer, do Conselho Tutelar, do policiamento comunitário, entre outros; De maneira que junto com as práticas policiais como a Patrulha Escolar e a Patrulha Maria da Penha, no âmbito do policiamento comunitário, os CJ's possuem o condão, em potencial, de viabilizar uma maior proximidade e interação entre as forças policiais, demais agências de serviços públicos e a comunidade dessas localidades.

O estabelecimento de parcerias entre lideranças comunitárias, em geral, e juvenis, em particular, com as polícias pode favorecer, ressalte-se, o resgate da confiança da população e da legitimidade das instituições responsáveis pela segurança junto à sociedade – fatores imprescindíveis para potencializar o reconhecimento e a adesão do Estado de Direito nessas regiões, pois, haja vista investigações das práticas cotidianas de autoridades das áreas da segurança e da justiça (ZANETIC et al, 2016; APUD TYLER, 1990; 2004; JACKSON et al., 2012), a obediência às leis e às autoridades pode ser mais custosa e ineficaz quando baseada na coerção do que no convencimento pautado pelo diálogo de autoridades públicas da segurança com a comunidade (legitimidade institucional). Essa interação das polícias com a comunidade colabora com a detecção e a prevenção do crime, com a redução do medo e do sentimento de insegurança e, ainda, com a busca por melhorias para aprimorar a relação das polícias (e do policiamento) com a sociedade civil dos territórios priorizados pelo POD, assim como dos demais serviços públicos, direta ou indiretamente, imbricados.

A relação entre polícias e comunidades afigura-se complexa, abrangendo uma miríade de desafios, tanto de ordem político-institucional quanto de ordem sociocultural, na medida em que conforma, a um só tempo, uma ameaça e uma oportunidade. Uma ameaça, por um lado, porque a perda de confiança e, por consequência, da legitimidade do Estado na proteção das pessoas cinde o tecido social, interrompendo o diálogo e obstaculizando a reclamada efetividade policial. Por outro, é uma oportunidade porque o estabelecimento de uma comunicação não violenta entre as polícias e a cidadania tem o potencial de ressignificar nessas localidades a interlocução entre os atores sociais e as agências da segurança da pública imbricadas, a exemplo das polícias.

Ademais, em virtude das evidências empíricas suscitadas pelos(as) participantes nos grupos focais empreendidos na primeira fase de elaboração de um índice de monitoramento da atividade policial, no segundo semestre de 2016, e do que preconiza a melhor doutrina, há que se atentar, ainda, para a relação estabelecida entre o(a) cidadão(ã) e a polícia (e vice-versa), quando da abordagem policial. Segundo os relatórios, a violência policial, menos assente na letalidade dos eventuais confrontos com as polícias e mais na truculência de determinadas abordagens, mormente aquelas envolvendo jovens, subsiste como um problema central para a efetividade da atividade policial, como também dos objetivos gerais do Programa nesses territórios.

Vários jovens narraram situações em que foram vítimas da polícia (aqui entendida como Brigada Militar) no trajeto de ida e volta da escola nos bairros onde residem. Declararam temer o percurso da parada de ônibus, onde descem retornando da escola ou do trabalho, até as suas residências no final do dia. Em alguns casos, os(as) jovens evitam circular nos territórios onde moram e de sair no período noturno, por conta do medo de serem confundidos com “bandidos” pela polícia. Os relatórios apontaram que tanto na Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre, quanto no Umbu e cercanias, em Alvorada, os Grupos Focais acabaram por ensejar os testemunhos de um sem número de violências praticadas pelas polícias – da abordagem da Brigada Militar a atendimentos em Delegacias de Polícia Distritais, ou mesmo especializadas. O estigma, seja pela condição da classe social, seja pela condição racial, segundo as juventudes participantes dos grupos focais, avulta como o fator determinante para a seletividade da atuação das agências de segurança pública nos territórios em que moram.

Saliente-se que a operacionalização do policiamento comunitário nessas localidades deve dar atenção à letalidade de civis em confronto com as polícias, mas também, à morte de policiais, seja em serviço, seja fora dele, uma vez que, a preservação da vida dos profissionais da segurança pública é de extrema importância. As situações extremas por que passam os policiais no exercício da sua atividade profissional nesses territórios priorizados pelo Programa conferem criticidade extra para uma nova dinâmica entre as polícias e as comunidades atendidas.

Os participantes dos Grupos Focais foram unânimes em afirmar que o poder econômico do tráfico reverbera na cooptação, cada vez mais cedo, de crianças e jovens e na exposição de armas de fogo com grande potencial de letalidade, de calibres superiores aos portados pelas forças públicas de segurança. Por óbvio, é preciso dotar as polícias de melhores condições de trabalho, agregando, além do policiamento comunitário, operações e ações integradas de controle, previamente às políticas públicas de segurança, justiça e direitos preconizados pelo Programa, de sorte a aprimorar a capacidade de resposta estatal nesses territórios conflagrados.

Segundo os relatórios, em que pese os apelos em prol do controle do uso da força, os Grupos Focais também fizeram sugestões importantes para corrigir essas dificuldades. Uma delas diz com a fixação e permanência do efetivo policial nos territórios, evitando “*turn over*” excessivo, o que impede uma maior proximidade entre os policiais e a sociedade. Mudanças na cultura organizacional das instituições de força também mereceram guarida dos(as) participantes da pesquisa. Há a necessidade de uma maior adesão, pautada pelo convencimento, dos praças às diretrizes emanadas pelos oficiais, para além do alinhamento baseado na hierarquia e disciplina.

Com efeito, observe-se que a estrita observância dos ditames constitucionais e legais que regulam o uso controlado e legítimo da força é condição essencial para o êxito do POD no Rio Grande do Sul, pois colabora com a detecção e a prevenção ao crime, com a redução do medo e do sentimento de insegurança, assim como com a busca por melhorias para aprimorar a relação das polícias (e do policiamento) com a sociedade civil dos territórios priorizados.



Daí porque o monitoramento do uso da força a cargo do UNODC, em parceria firmada com o Estado do Rio Grande do Sul, com o aval do BID, agência cofinanciadora dessa iniciativa por meio de empréstimo internacional, afigura-se providência tão considerável para o sucesso perquirido pelo Programa na redução de dores e violências. Nesse sentido, os dados apresentados na próxima seção refletem a situação a partir do contexto gaúcho assim como dos territórios do POD que justificam a criação do ICAP.

## O ÍNDICE DE COMPLIANCE DA ATIVIDADE POLICIAL: USOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DE MENSURAÇÃO DO USO DA FORÇA

O UNODC vem construindo balizas para aferir a integridade da atuação das instituições policiais, em consonância com as melhores práticas nacionais e internacionais, no contexto do POD/BID/RS.

Com efeito, o ICAP foi concebido para auxiliar no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social (interno e externo) do uso da força, no bojo da estratégia de policiamento comunitário (ou de proximidade) levado a efeito nas áreas focalizadas pelo POD no Rio Grande do Sul, sem olvidar as demais métricas e parâmetros de mensuração global do Programa, afetos ao controle e à redução da vitimização letal e dos crimes violentos.

Nesse sentido, dados preliminares apontam para a importância do ICAP, uma vez que, considerando a população total dos territórios do POD em análise (304.348 habitantes), entre 2012 e 2016, em Porto Alegre, Cruzeiro/Santa Teresa detém 24,1% do total de moradores(as) e 4% de vitimização pela polícia; Lomba do Pinheiro, 15,9% desse total e 21% de letalidade policial; Restinga, 19,9% da população total e 12% da mortes de civis em confronto com as polícias; em Alvorada, no Umbu/Salomé, tem-se 9,1% ante o universo demográfico cotejado e 4% de vitimização policial; em Viamão, Santa Cecília tem 9% da população e 13% da vitimização policial.

Os dados quantitativos a seguir apresentados foram fornecidos pela SSP/RS, através do seu Observatório, e, posteriormente, sistematizados e analisados pelo consultor responsável pelos relatórios do UNODC. As informações abarcam o período compreendido entre 2015 e 2017, envolvendo, relativamente ao uso da força, o número de civis mortos em confronto com as polícias e, eventualmente, o número de agentes policiais vitimados fatalmente. Destarte, os dados com origem na Polícia Civil foram encaminhados sem a possibilidade de os desagregarmos por território POD/RS, ao passo que aqueles com origem na Brigada Militar restaram remetidos com essa parametrização parcial.

Em 2017, os números contabilizados pela Polícia Civil dão conta de 01 (uma) morte de policial e de 22 (vinte e dois) policiais feridos em confronto com civis, marcando uma redução importante desses indicadores em relação ao ano de 2016. Ao se analisar o número de pessoas mortas por Policiais Civis, também se verifica uma expressiva diminuição, seja fora ou em serviço: em 2017 ocorreram 06 mortes contra 16 mortes verificadas em 2016.

Os números contabilizados pela Brigada Militar, por seu turno, dão conta de 13 (treze) mortes de policiais da corporação em confronto com civis, no ano de 2017, sendo 11 (onze) delas fora de serviço e 02 (duas) em atividade de polícia. Embora bastante elevados, percebeu-se uma drástica diminuição em relação aos dois anos anteriores, 2016 e 2015, o que mereceria a realização de estudos técnicos complementares para perquirir as explicações relativas a essa dinâmica de redução constatada.

No que se refere ao número de civis mortos em confronto com a Brigada Militar, houve um decréscimo das mortes fora de serviço e em serviço, embora em patamares altos, mesmo para a realidade gaúcha. Em 2015 ocorreram 103 mortes de civis em confronto com agentes da polícia militar, em 2016 foram 152 casos e em 2017 o Observatório identificou 129 eventos.

Outra coleta de dados, a partir dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2011-2018), aponta para um expressivo aumento da letalidade policial entre os anos de 2011 e 2017, como demonstra o próximo gráfico. Neste caso, os dados não estão desagregados por instituição, trazendo o total de mortes de civis quando em confronto com ambas as polícias estaduais. Ainda que exista incongruência entre os dados do Observatório (apontados acima) e os dados dos Anuários, percebe-se que o comportamento é semelhante com a identificação de uma redução entre os anos de 2016 e 2017. Porém, não obstante os dados dos Anuários apontam para uma situação que requer uma atenção especial, qual seja o aumento do percentual de mortes decorrentes da intervenção policial sobre o total de vítimas de CVLI's. Em 2011, as pessoas mortas por intervenção policial no Rio Grande do Sul representavam 2% do total desse tipo de evento letal, já em 2017 essa porcentagem dobrou para 4% dos casos. Ressaltamos, porém, que as polícias gaúchas são proporcionalmente menos letais quando em comparação com instituições de outros Estados da Federação, como por exemplo, o Paraná, onde a morte causada por policiais representa 10% dos casos de CVLI's.

GRÁFICO 1: Mortes causadas por intervenção policial no Rio Grande do Sul (2011-2017)

Ano	Mortes de civis em confronto
2011	40
2012	67
2013	45
2014	92
2015	111
2016	168
2017	135
<b>TOTAL</b>	<b>658</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anuários Brasileiros da Segurança Pública (2012-2018)

Um novo recorte<sup>18</sup> abarcou o período compreendido entre 2012 e 2016 e envolve, relativamente ao uso da força, os indicadores de resultado ou impacto de número de civis mortos em confronto com os agentes policiais nos territórios do POD nas cidades de Alvorada, Porto Alegre e Viamão. Os números contabilizados pela Polícia Civil e pela Brigada Militar são díspares, visto que a primeira agência registra mais do que o dobro de letalidade de civis, nesse lapso temporal, do que aqueles mensurados pela Brigada Militar, ao passo que esta última identificou um policial, fora do serviço, morto em confronto no ano de 2015.

Destarte, os dados fornecidos pela Polícia Civil vieram agregados por ano e bairro, sem identificação das vítimas, ao passo que os da Brigada Militar restaram desagregados, tendo como unidade de análise a vítima, com identificação de data completa, cidade, bairro e nome da vítima. A Polícia Civil informou 22 (vinte e duas) vítimas de civis em confronto com as forças policiais e a Brigada Militar, 09 (nove), totalizando, após a crítica e consistência, 24 (vinte e quatro) vítimas, considerando os territórios da Lomba do Pinheiro, Restinga, Rubem Berta e Santa Tereza, em Porto Alegre; Vila Umbu/Jardim Salomé, em Alvorada; e Santa Cecília, em Viamão. Fez-se, por conseguinte, o cruzamento desses dados, totalizando o número maior informado pelas instituições, por ano e território.

Os dados apontaram uma maior concentração de civis mortos em confronto no bairro Rubem Berta, em Porto Alegre, (42%), possivelmente em função do aumento da beligerância dos enfrentamentos entre as polícias e as facções rivais que se digladiam pelo controle do mercado ilegal de drogas e outras mercadorias ilícitas nessa localidade (“Bala na Cara” x “Antibala”). Seguido de 21% na Lomba do Pinheiro (Porto Alegre), 13% na Santa Cecília (Viamão), 12% na Restinga e 8% em Santa Tereza (Porto Alegre) e 4% na Vila Umbu/Salomé (Alvorada).

A par das variáveis sobreditadas sobre o uso da força, em função da virtual conexão entre vitimização letal e vitimização policial, insta salientar, como subsídio analítico, os números de homicídios praticados entre os anos de 2012 e 2016, nessas localidades priorizadas pelo POD no Estado, visto que, juntos, esses 6 (seis) territórios contemplam aproximadamente 32% dos homicídios praticados no Rio Grande do Sul, a sinalizar a premência de um conjunto maior de esforços dos entes federados e da sociedade civil em prol do controle da criminalidade violenta.

A natureza complexa do POD, os múltiplos atores envolvidos (setores público- estatal, privado-empresarial e sociedade civil) e a necessária indução da gestão integrada intersetorial e institucional redundaram na elaboração de um conjunto de técnicas de pesquisa, com destaque para as qualitativas, Entrevistas em Profundidade (EP’s) e Grupos Focais, e quantitativas, análise de indicadores criminais oriundos da SSP/RS, acerca do uso abusivo da força, com rebatimento letal (a exemplo dos homicídios), ou não (discriminações em abordagens policiais, por exemplo), bem como sociodemográficos.

<sup>18</sup> Dados advindos da Divisão de Planejamento e Coordenação da Polícia Civil (Diplanco), extraídos pela PROCERGS (CSI, SPJ, PGP) e COMUNICAÇÃO (DISP/GIE), como também da Brigada Militar.

O trabalho consultivo desenvolvido pelo UNODC junto ao Estado do Rio Grande do Sul, no bojo do contrato de empréstimo internacional do BID, pautou-se pelas seguintes etapas metodológicas, segundo relatório produzido pela agência no primeiro semestre de 2018:

1. Pactuação entre o UNODC e Estado Membro (RS);
2. Diálogo Estratégico com Nível Diretivo Estadual (com Secretário Estadual da Segurança Pública);
3. Visita Técnica junto ao Setor de Análise Criminal e Corregedorias-Gerais das Polícias (Militar e Civil);
4. Entrevistas em Profundidade (EP's) com policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil (em nível tático-operacional);
5. Grupos Focais com Lideranças Comunitárias e Juvenis dos Territórios POD;
6. Coleta, sistematização e análise de dados e informações criminais (esociodemográficas);
7. Devolutiva do Diagnóstico Elaborado junto ao Nível Diretivo Estadual;
8. Workshop de Validação – com atores do Estado, dos Municípios e da sociedade civil envolvidos;
9. Monitoramento e Avaliação – produção de relatórios e boletins técnicos e informativos;
10. Índice de *Compliance* da Atividade Policial (ICAP) adotado pelo Estado e Certificação de Conformidade pelo UNODC.

A primeira etapa do processo de monitoramento e avaliação do uso da força ocorreu ao longo de meados de maio de 2016 ao mesmo período de 2017, ocasião em que restaram identificados e analisados os mecanismos de controle social, sobretudo internos, tendo em vista a verificação do respeito às diretrizes constitucionais e legais do emprego legítimo da força a partir de um diagnóstico da dinâmica das violências e crimes e das representações sociais acerca dos serviços públicos, em geral, e dos de segurança, em particular, nos territórios atendidos pelo POD, incluindo a interação das polícias e dos(as) gestores(as) das demais agências e políticas sociais setoriais, eventualmente vinculadas, com as comunidades beneficiadas pelo programa.

Para a efetividade do desenvolvimento do trabalho policial nessas localidades, além do aprimoramento da articulação com os demais serviços públicos levados a efeito pelo Estado e pelos Municípios envolvidos, havia a necessidade, segundo o UNODC, de qualificar o relacionamento interagencial das polícias com as populações atendidas pelo Programa. Destarte, os relatórios do UNODC descrevem o estabelecimento do diálogo entre os consultores e as Corregedorias da Brigada Militar e da Polícia Civil a fim de compartilhar a natureza, os objetivos e os propósitos da pesquisa que culminou com a criação do ICAP, destacando-se a importância de uma maior integração da correição com a implementação do POD nos territórios priorizados, tendo em vista o desejável aperfeiçoamento dos mecanismos internos de integridade da atividade policial.

Além disso, buscou-se compreender como estão estruturadas as informações dos órgãos de controle sobre o uso da força pelas instituições de segurança pública do Rio Grande do Sul. Paralelamente, manteve-se contato com os profissionais da Divisão de Estatística Criminal do então Departamento de Gestão Operacional (DGEO) da Secretaria da Segurança Pública (SSP/RS), com a finalidade de identificar como se processava o acompanhamento dos projetos e ações integradas do POD nos territórios priorizados, seja em relação ao monitoramento dos indicadores criminais, seja em relação à construção de indicadores qualitativos.

Outra importante ação realizada pelo UNODC no desenvolvimento do ICAP foi a realização de Entrevistas em Profundidade (EP's) com profissionais da SSP/RS, da SJDH/RS<sup>19</sup>, bem como com alguns dos profissionais da Brigada Militar e da Polícia Civil que atuam nos territórios do programa, especialmente na cidade de Porto Alegre. Essa técnica de pesquisa colaborou para a compreensão do cotidiano vivenciado pelos profissionais da segurança pública, visando, em última análise, apresentar a esses profissionais as ferramentas em desenvolvimento para qualificar a tomada de decisões estratégicas e tático-operacionais das agências polícias, de justiça e direitos humanos do Estado, nos marcos do Programa.

Nessa fase da consultoria prestada pelo UNODC, as EP's revelaram-se importantes para balizar também as visitas "*in loco*" nas Companhias da Brigada Militar e nas Delegacias Distritais da Polícia Civil, assim como para orientar a sistematização e a análise dos dados quantitativos (indicadores criminais), franqueados pelo Estado, através do Observatório Estadual da Segurança Pública, e, ato contínuo, dos Grupos Focais que se seguiram, durante os meses de junho e julho de 2016.

O consultor do UNODC conduziu a moderação de 04 (quatro) Grupos Focais, envolvendo a participação de lideranças comunitárias e juvenis dos bairros Lomba do Pinheiro, Rubem Berta, em Porto Alegre, e no Umbu, em Alvorada. A entrada no campo e a delimitação desses territórios restaram previamente acordadas tanto com a então SJDH/RS quanto com o UNODC. Cada Grupo Focal contou com a participação de 8 (oito) a 10 (dez) pessoas, moradores(as) das comunidades focalizadas, recrutados(as) com o apoio de entidades locais. Os Grupos ocorreram em espaços institucionais e comunitários de fácil acesso e acolhimento dos(as) participantes, cedidos por instituição da sociedade civil local (CPCA na Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre), pelo Estado (Centro Vida no Rubem Berta, em Porto Alegre) e pelo Município (CRAS Cedro em Alvorada).

<sup>19</sup> A atual gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul alterou o nome dessa secretaria para Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJDH).

Para Pazinato (2016), Analista Sênior do UNODC e ponto focal da agência no Estado, parte-se do pressuposto de que, não apenas metodologicamente, como também epistemologicamente, as representações sociais desses atores – tanto gestores e profissionais da segurança pública quanto moradores(as) das comunidades atendidas pelo Programa, compõem o fenômeno das violências. Isso porque [...] a representação acerca de um fenômeno é parte constitutiva desse mesmo fenômeno, “criando-o”, em certo sentido [...] Ou seja, a violência são os fatos da violência, exemplo, um homicídio, um corpo no chão, o sangue na calçada, mas são também as representações sociais dessa violência (PORTO, 2006, p. 269).

Assim, os 10 Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais da ONU constituem ponto central no processo de formulação do ICAP, como exemplifica a figura a seguir.

FIGURA 2: 10 Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais das Nações Unidas



Fonte: Sistema de Evaluación de Calidad Estadística (UNODC/Centro de Excelencia para información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimization y Justicia).

O ICAP é composto por 27 (vinte e sete) indicadores:

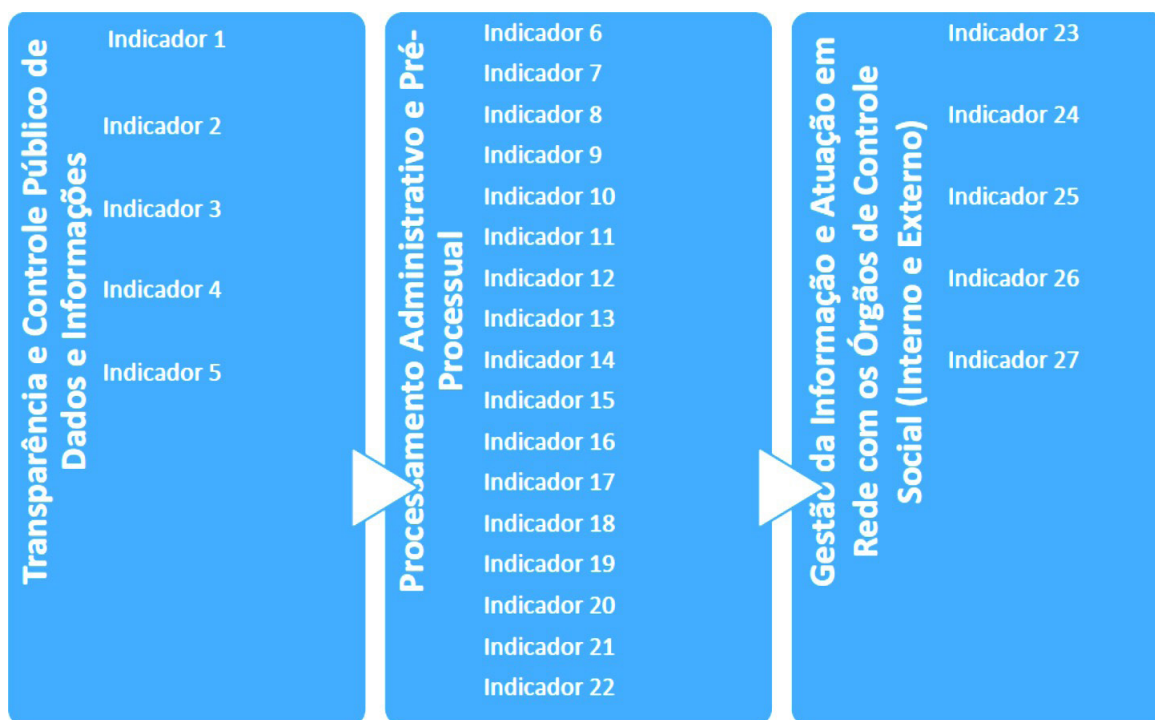
TABELA 1: DESCRIÇÃO DOS INDICADORES DO ICAP

ITEM	DESCRIÇÃO DO INDICADOR
1	Existência de órgão interno da SSP/RS responsável pela produção, sistematização e análise das estatísticas criminais, incluindo dados e informações sobre uso da força
2	Fluxo sistemático de dados e informações sobre uso da força das Ouvidorias (de DDHH e Segurança Pública) para as Corregedorias Gerais das Polícias
3	Fluxo sistemático de dados e informações sobre uso da força das Corregedorias Gerais das Polícias para o Observatório Estadual da Segurança Pública (SSP/RS)
4	Divulgação e acesso público de dados e informações sobre o uso da força no portal da SSP/RS
5	Existência de instâncias de diálogo e interação da polícia com as juventudes (espaços comunitários, junto à rede escolar, entre outros)
6	Existência de mortes de civis em confronto com a polícia
7	Existência de mortes de policiais em confronto (em serviço)
8	Existência de mortes de policiais em confronto (de folga)
9	Existência de discriminações praticadas por policiais contra civis durante abordagem policial (x desacato – item 11)
10	Existência de desacato praticado contra policiais (em serviço)
11	Existência de lesões corporais praticadas por policiais contra civis durante abordagem policial (x desacato – item 11)
12	Existência de lesões corporais praticadas contra policiais (em serviço)
13	Inquéritos abertos por uso abusivo letal da força contra civis
14	Inquéritos abertos por uso abusivo letal da força contra policiais (em serviço)
15	Inquéritos abertos por uso abusivo letal da força contra policiais (de folga)
16	Inquéritos abertos por uso abusivo não-letal da força contra civis
17	Inquéritos abertos por uso abusivo não-letal da força contra policiais (em serviço)
18	Inquéritos concluídos por uso abusivo letal da força contra civis
19	Inquéritos concluídos por uso abusivo letal da força contra policiais (em serviço)
20	Inquéritos concluídos por uso abusivo letal da força contra policiais (de folga)
21	Inquéritos concluídos por uso abusivo não letal da força contra civis
22	Inquéritos concluídos por uso abusivo não letal da força contra policiais (em serviço)
23	Implantação da metodologia de policiamento comunitário nos territórios POD/RS
24	Avaliação qualitativa periódica da abordagem policial junto a jovens de 15 a 24 anos atendidos nos territórios POD/RS (realizada ou contratada pelo Estado)
25	Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelas Ouvidorias (de DDHH e Segurança Pública) para as Corregedorias-Gerais das Polícias
26	Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelo Ministério Público para as Corregedorias-Gerais das Polícias
27	Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pela Defensoria Pública para as Corregedorias-Gerais das Polícias

Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID (2018)

Em termos gráficos, o ICAP pode ser expresso da seguinte forma:

FIGURA 3: ICAP EM TERMOS GRÁFICOS



Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID (2018)

O ICAP estrutura-se em 3 (três) graus de qualidade, os quais atestam diferentes níveis de observância das normas e melhores práticas nacionais e internacionais quanto ao correto e adequado uso da força: C (incipiente), B (intermediário) e A (elevado). Cada um dos indicadores abarca 3,7 pontos, totalizando, entre os 27 (vinte e sete), 100 (pontos).

Dessa forma, tem-se a seguinte tabela, com gradação:

FIGURA 4: GRADUAÇÃO DO ICAP

Graus de Qualidade	Pontuação Auferida (3,7 a 100 pontos)
A (Elevado)	75 a 100
B (Intermediário)	38 a 74
C (Incipiente)	3,7 a 37

Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID

Com isso, pretende-se potencializar a mensuração dos principais pontos de vulnerabilidade para o atendimento dos melhores padrões do uso da força e permitir a correção de rumos em face do aperfeiçoamento da relação entre polícia e comunidade, notadamente jovens, de 15 a 24 anos, nos territórios POD, público preferencial e prioritário do programa. O ICAP encerra, pois, as bases para a consolidação do processo de certificação do uso da força por parte do UNODC junto ao Estado do Rio Grande do Sul, mediante o cumprimento dos indicadores e dimensões acima nominados, o que se encontra em um grau intermediário, a despeito dos notórios avanços verificados nesse aspecto desde o início do processo de monitoramento o uso da força, de que a criação do Observatório Estadual da Segurança Pública é maior exemplo.

Após 3 (três) anos de trabalho de campo para formular um mecanismo que desse conta das necessidades e desafios inerentes a esse tipo de processo, o UNODC, no segundo semestre de 2018, uma vez validado pelas instâncias internas do SSP/RS, lançou o Índice de *Compliance* da Atividade Policial (ICAP), que restou operacionalizado com o apoio técnico da *Sphinx* Brasil e do citado Observatório. O ICAP parte do reconhecimento de que a retomada da presença do Estado nos territórios constitui elemento essencial para o resgate da legitimidade das forças policiais e das demais agências de prestação de serviços públicos junto à população, na esteira do respeito aos melhores padrões nacionais e boas práticas internacionais de integridade (e *compliance*) da atividade policial.

## CONCLUSÃO

O monitoramento constitui etapa fundamental do ciclo de qualquer política pública. Não por acaso, desde a concepção do POD no Rio Grande do Sul, a temática da gestão da informação ocupa lugar central no desenho do Programa, seguindo diretriz mais ampla emanada do BID, em especial no que se refere ao componente da efetividade da atividade policial.

Desse modo, a implementação do ICAP, iniciada no primeiro semestre de 2019, vem colaborando com o aprimoramento dos mecanismos de controle e integridade do uso da força tendo como principal objetivo nesse momento fortalecer a estratégia de policiamento comunitário implementado nas áreas focalizadas pelo POD.

É indispensável o envolvimento mais integrado e articulado das comunidades beneficiadas e das demais agências de segurança, justiça e direitos, municipais, estaduais e federais, para a garantia da sustentabilidade e da institucionalização desses projetos e ações como políticas públicas de Estado, com potencial, inclusive, de replicação para outras localidades do Estado nos marcos, por exemplo, do RS Seguro. Isso é fundamental, portanto, para a construção de uma desejável mudança na cultura organizacional das instituições de força imbricadas nesse processo, sendo o ICAP uma ferramenta dotada da possibilidade de mensurar essa realidade e auxiliar nessa mudança.

O processo de formulação do ICAP trouxe na sua trajetória a tentativa de fazer essa transformação ao fortalecer o diálogo e a participação de diversos atores, *stakeholders* e beneficiários do POD. Tendo cada uma das etapas sido convalidada com os gestores públicos da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), sob a supervisão da então Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH).

O ICAP está em consonância com as melhores práticas nacionais e internacionais no que tange o controle das ações de agentes do Estado, e além, pois se entende que as intervenções desenvolvidas constroem balizas de integridade em relação à forma como ocorre o contato entre as polícias e as comunidades atendidas por seus agentes. Resguardadas as peculiaridades da dinâmica das violências e dos crimes nos territórios sobreditos, pode ser possível intensificar um relacionamento mais interativo, constante e permanente da estratégia estadual de policiamento comunitário com a população atendida pelo POD no Estado, mormente com as lideranças locais. A prática, se bem implementada, pode facilmente ser replicada em outros territórios com característica semelhantes aquelas dos locais atendidos pelo POD/RS, como aqueles identificados pelo novel Programa RS Seguro.

O ICAP, em última análise, ao monitorar e certificar o uso (quando) adequado da força na atividade policial encerra uma questão central para a democracia brasileira. O ICAP auxilia, no limite, na alteração da concepção de respeito à autoridade e às leis calcadas na coerção, pois ao realizar o monitoramento da atividade e do uso da força, induz nos agentes, a construção desse respeito através da legitimidade da autoridade e não no paradigma de dissuasão, fundado na coerção.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Indicadores Educacionais**. [S. l.], 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- CAPPI, Riccardo; ZACKESKI, Cristina; FREITAS, Felipe. A construção de uma matriz de análise e avaliação das políticas públicas de controle de homicídios no Brasil. **XXX Congresso Latino Americano de Sociologia - ALAS**, 2015, São José. CONGRESSO ALAS 2015. São José: ALLAS, 2015, p. 13 – 26.
- CARDOSO, Marcus. Demandas por direitos e a polícia na encruzilhada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 154-169, fevereiro/março 2014.
- DONATO, Roberto dos Santos. Observatório Estadual da Segurança Pública do Rio Grande do Sul. **Futuro RS: agenda de desenvolvimento: As consequências da violência e as possibilidades da inteligência e do uso de tecnologias, para qualificação da Segurança Pública**, Porto Alegre, ed. 8, p. 42-55, 2018.
- GARLAND, David. **A cultura do controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- LEITE, Márcia Pereira. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 374-389, agosto/setembro 2012.
- MOZZATO, A. Rebelato. GRZYBOVSKI, Denise. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **RAC. Revista de Administração Contemporânea** (Online), v. 15, p. 731-747, 2011.
- NASCIMENTO, André. Apresentação à edição brasileira. In: GARLAND, David. **A cultura do controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 7-30.
- O,,DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- PORTO, Maria Stela Grossi. Crenças, valores e representações sociais da violência. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 250-273, julho/dezembro 2006.
- SILVA, Gabriela Galiza e; PEREIRA, Yara Maria. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 142-158, fevereiro/março 2016.
- SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.
- UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Produto 01: Metodologia de Trabalho – Monitoramento e Fortalecimento da Integridade das Instituições de Segurança Pública nos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos (POD) no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2º semestre 2016.
- UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **I Relatório de Monitoramento e Avaliação do Uso da Força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1º semestre 2016.
- UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **II Relatório de Monitoramento e Avaliação do Uso da Força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2º semestre 2016.
- UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Desafios para a gestão, o monitoramento e a avaliação de integridade do uso da força em territórios com altos níveis de vulnerabilidade e vitimização do programa de Oportunidades e Direitos do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2016.



UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Boletim de Informe de acompanhamento e monitoramento do uso da força nos Territórios do Programa de Oportunidades e Direitos (POD) no Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2017.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Produto 06: Metodologia de Gestão Integrada e Multiagencial nos territórios atendidos pelo POD em Porto Alegre, Viamão e Alvorada no Rio Grande do Sul (Documento-base e Reuniões de Planejamento)**, Porto Alegre, 2017.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do Uso da Força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2017.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Revisão dos Indicadores de monitoramento e avaliação do uso da força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios atendidos pelo Programa de Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2018.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Relatório Semestral de monitoramento do uso da força no contexto do policiamento comunitário dos Territórios POD**, Porto Alegre, 1º semestre 2018.

ZANETIC, André et al. Legitimidade da polícia: segurança pública para além da dissuasão. **Civitas: Revista de ciências sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 148-173, 2016.