



REVISTA MERCOPOL



Capacitação e Cooperação Policial do Mercosul
Capacitación y Cooperación Policial del Mercosur

Enrico Salsola - Año X - Nº 10 - Diciembre 2017

Violência contra a Mulher e Sistema Penitenciário

Violência contra as mulheres: investigando os discursos que inquéritos policiais (re)produzem

Uruguay: perspectiva de género en las políticas de seguridad

Feminicidios en Paraguay: medición, características, contextos y circunstancias

O Cumprimento da Liberdade Condicional e o Impacto na Segurança Pública



Editorial

TORQUATO JARDIM
*Ministro de Justiça e
Segurança Pública*



Esta décima edição da revista MERCOPOL ampliou a temática da cooperação entre os países membros do bloco para além do combate às organizações criminosas transnacionais, trazendo também para reflexão o sistema penitenciário e a violência contra as mulheres.

Desta forma, nossos leitores terão a oportunidade de ampliar seus conhecimentos não apenas sobre segurança integrada no combate ao crime organizado, profissionalização das forças de segurança e segurança cidadã, mas também sobre os diversos matizes da execução penal e a violência contra as mulheres, agora abordadas não como meras questões locais, mas como temáticas umbilicalmente ligadas aos direitos humanos, transcendendo de forma inexorável as fronteiras e os regimes jurídicos de cada país.






Os desafios que a segurança pública enfrenta em todos os países do MERCOSUL necessitam de tratamento colaborativo e integrado. Com isso, a cooperação transnacional que valoriza a constante permuta de conhecimentos é elemento estratégico para o combate efetivo da criminalidade organizada e para a promoção de direitos humanos.

É nesse sentido que a presente edição se concentra. Uma exposição de estudos que conduzem a múltiplas ponderações acerca de políticas públicas de segurança que tem por compromisso racionalizar e modernizar o sistema penitenciário e reduzir feminicídios e a violência contra as mulheres. Esse espaço também vislumbra que o combate à violência e à criminalidade organizada alcança um diferente nível de realização quando empreendido por intermédio da integração regional com constante intercâmbio entre conhecimentos e tecnologias para o contínuo aprimoramento da formação e capacitação policial.



Dessa forma, é com grande entusiasmo que observamos os principais objetivos traçados no Plano Nacional de Segurança Pública, capitaneado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil, ora abordados de uma ótica transnacional, com o reconhecimento de sua relevância e seus impactos além-fronteiras, sendo agora compartilhados com toda a comunidade.

Boa leitura.





Violência contra a Mulher e Sistema Penitenciário

-  **5** Violência contra as Mulheres: investigando os discursos que inqueritos policiais (re)produzem
-  **13** Uruguay: perspectiva de género en las políticas de seguridad
-  **17** Femicidios en Paraguay: medición, características, contextos y circunstancias Política de Estado
-  **24** O cumprimento da liberdade condicional e o impacto na segurança pública
-  **30** Alternativas Penais: análise da conformidade das práticas aos referenciais da política pública

Formação e Capacitação Policial

-  **43** Iniciativas del gobierno argentino para profesionalizar las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales
-  **47** Aprendizagem Baseada em Problemas na Formação Policial: um debate metodológico

Notas de Interesse

-  **54** Fronteras seguras: hacia una visión regional integral
-  **57** "Seamos Ciudadanos, Construyendo Convivencia": transformando habitantes en ciudadanos
-  **63** La interoperabilidad en los Sistemas de Información de Seguridad del MERCOSUR
-  **65** Combate Integrado al Crimen Organizado Transnacional

REVISTA MERCOPOL

Edição Brasil - Ano V nº 10 - Nov. 2017
Capacitação e Cooperação Policial do Mercosul
Capacitación y Cooperación Policial del Mercosur

EXPEDIENTE

Editor Responsável
José Rita Martins Lara

COMISSÃO E CONSELHO EDITORIAL

Evelyn Garrote
(Argentina)
Rodrigo Carneiro Gomes
(Brasil)
Gustavo Florentín
(Paraguay)
Henry de León Curcho
(Uruguay)
Rodríguez Gonzales
(Colômbia)
Renato Cevallos
(Ecuador)

ENDEREÇO ELETRÔNICO

Centro de Coordenação de Capacitação
Policial do Mercosul
E-mail: cooperacao.anp@dpf.gov.br

PUBLICAÇÃO ANUAL

Tiragem: 1000 exemplares

Projeto Gráfico e Editoração:

Raphael Santos Lapa
CESP/ANP

Os conceitos e ideias emitidos em artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores. Nos termos de lei que resguarda ao direitos autorais, será permitida a reprodução parcial dos artigos da revista, sempre que for citada a fonte



VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: INVESTIGANDO OS DISCURSOS QUE INQUÉRITOS POLICIAIS (RE)PRODUZEM

POR: MÁRCIA CRISTIANE NUNES-SCARDUELI¹

RESUMO

O presente trabalho situa-se nos condicionantes sociais e históricos contemporâneos relacionados à violência doméstica, em especial aquela praticada contra a mulher, e tem como objeto de estudo a discussão sobre os sentidos que se produzem no discurso empregado para a elaboração do texto policial. À luz dos pressupostos teóricos da análise do discurso de origem francesa, dois relatórios de inquéritos policiais instaurados, em 2010, na Delegacia da Mulher de Araranguá/SC, foram analisados em uma perspectiva ideológica, em que as formações sociais e discursivas foram evidenciadas. Aspectos relacionados à linguagem, ao discurso e à violência são abordados neste trabalho, conduzindo a uma reflexão sobre os discursos produzidos nos textos policiais. Os excertos selecionados para análise indicaram a presença de ideologia sobre os papéis sociais atribuídos a homens e mulheres nas relações de gênero que conferem e ratificam ao gênero feminino a posição de inferioridade.

A violência contra as mulheres, em particular, a do tipo conjugal, é uma das modalidades de violência de gênero que expressa de forma mais clara e contundente a desigualdade nas relações entre homens e mulheres em nível privado. Trata-se do tipo de violência que acontece no contexto de uma relação afetiva e sexual, legalizada ou não; indicando que o espaço doméstico é palco para o exercício rotineiro da violência de gênero, pois permite ao agressor acesso privilegiado à vítima.

Duas das mais expressivas políticas públicas implantadas no Brasil para o enfrentamento da violência contra as mulheres e, por conseguinte, da violência conjugal, são as Delegacias da Mulher e a Lei Maria da Penha. As Delegacias da Mulher passaram a ser implantadas no Brasil, a partir de 1985; apesar desses mais de trinta anos de atuação, essas unidades Especializadas ainda enfrentam dificuldades para atender seu público específico: as mulheres vítimas de violência doméstica, especialmente em função de que a questão da violência requer um atendimento multidisciplinar, que vá além da prática policial, da repressão, mas que também promova mudança nas relações entre os envolvidos pela violência. A Lei Maria da Penha, por sua vez, está situada entre as ações estatais consideradas “políticas de ações afirmativas”, cujo propósito é de atuar em lacunas sociais não resolvidas, eliminar desigualdades historicamente acumuladas, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e

marginalização, decorrentes de questões relacionadas ao gênero, por exemplo.

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha assume certa conotação de “prestação de contas” para com as mulheres, em função de todo o tempo em que a violência doméstica e conjugal não teve um tratamento estatal adequado, que colaborasse para reduzir os índices desse tipo de violência e para a alteração da situação cultural e historicamente construída que submete as mulheres a um cenário de vulnerabilidade física e psicológica.

Considerando que o enfrentamento da violência contra as mulheres, mediado nas instâncias formais de poder (polícia e poder judiciário), assim como o fenômeno da violência em si, mantém estreita relação com a linguagem e que esta é uma das grandes disseminadoras de estereótipos, por ser um dos principais componentes de qualquer cultura, proponho neste texto uma análise do ponto de vista linguístico-discursivo do texto policial.

Para tanto, o enfoque linguístico a ser abordado é o da Análise do Discurso (doravante AD) de origem francesa, cujo maior expoente foi Michel Pêcheux, para quem “não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia” (PÊCHEUX, 1997a, p. 17). A AD francesa se dedica aos estudos dos elementos linguísticos e as suas representações discursivas, que são, conseqüentemente, ideológicas e acabam, segundo Pêcheux, por delimitar “o que pode e o que deve ser dito” (PÊCHEUX, 1997a, p. 160) em uma situação discursiva.

Situado nos condicionantes sociais e históricos contemporâneos, relacionados à violência doméstica, em es-

¹ Agente de Polícia Civil da Delegacia de Proteção à Criança, Adolescente, Mulher e Idoso – DPCAMI de Araranguá/SC, Brasil. Ingressou na Polícia Civil catarinense em 1993. É professora de Redação Policial na ACADEPOL/SC e Tutora virtual dos cursos da Rede EaD SENASP/MJ.



pecial aquela praticada contra as mulheres, trago aqui uma reflexão sobre a produção de sentidos que se estabelece no discurso empregado na elaboração do texto policial, em especial da peça denominada Relatório de Inquérito, cuja finalidade é encerrar os trabalhos policiais de investigação de uma situação delituosa.

Assim, tem este texto o propósito de evidenciar o caráter socialmente construído do discurso, em particular do discurso que circunda o texto policial, a fim de contribuir com a reflexão teórica de como a linguagem é materializada na ideologia e como esta se manifesta na linguagem das instituições que se dedicam à aplicação da lei.

O cenário discursivo

Cabe ao Estado a missão básica de promover o bem-estar geral, estabelecendo normas que garantam a liberdade individual e que possibilitem o equilíbrio da existência coletiva. Nesta missão, o Estado se impõe, altera a realidade e age segundo a vontade geral expressada através da Lei.

O poder de polícia é um mecanismo inibidor do arbítrio que restabelece a vontade geral da coletividade e é legitimado pelo Estado a determinado órgão, entidade e agente administrativo, que o represente e garanta, assim, a ordem pública. Com o objetivo de proporcionar a segurança pública, a tranquilidade e a ordem social, o Estado forma uma estrutura denominada Polícia, que será responsável pela investigação das infrações penais cometidas e pela política de disciplina e restrição empregada a serviço do povo.

Na Polícia Judiciária catarinense, também chamada de Polícia Civil, encontram-se unidades policiais consideradas pela corporação como ‘especializadas’, em função do atendimento exclusivo que disponibilizam a crianças, adolescentes, idosos e mulheres – as Delegacias de Proteção à Criança, Adolescente, Mulher e Idoso (DPCAMI). Uma vez que a primeira demanda dessas delegacias foi relativa às mulheres e, possivelmente, esse ainda seja o grupo que recebe o maior número de atendimentos, essa unidade policial tem sido chamada apenas de Delegacia da Mulher. A criação dessas delegacias especializadas foi o primeiro passo efetivo do Estado na busca das providências necessárias para o enfrentamento da problemática da violência contra as mulheres, cujas estatísticas policiais apontam pessoas do sexo masculino (maridos, companheiros, namorados, pais, irmãos, filhos e todos os tipos de ‘ex’ relacionamentos), como os principais autores desse tipo de violência.

Por violência, entende-se o uso da força física, psicológica ou intelectual para obrigar a outra pessoa a fazer algo contra a sua vontade (TELES; MELO, 2003). A violência também pode ser definida como ruptura de qualquer forma de integridade da vítima, seja de forma física, psíquica, sexual ou moral (SAFFIOTI, 2004, p. 17). É nesse contexto que se encontra a violência contra as mulheres, muito comumente tratada também como violência de gênero e violência doméstica. O termo ‘gênero’ é utilizado para designar as relações efetivadas entre homens e mulheres formados por contextos políticos, culturais, sociais e econômicos e não por uma determinação biológica e natural.

O conceito de violência de gênero, por sua vez, pode ser entendido como a relação de poder e de dominação do homem e de submissão da mulher em que os papéis impostos às mulheres e aos homens, consolidados ao longo da história e reforçados pelo patriarcado e sua ideologia, induz às relações violentas entre os sexos, indicando que a prática desse tipo de violência não é fruto da natureza, mas sim do processo de socialização das pessoas (TELES; MELO, 2003, p. 18).

A ideologia patriarcal ou poder patriarcal estruturava as relações conjugais e familiares no Brasil desde os tempos do Brasil Colônia e conferia aos homens um grande poder sobre as mulheres, justificando as atividades violentas contra filhas pelos pais e contra as esposas pelos maridos. Essa ideologia influenciou e ainda mantém forte influência na sociedade. Na teoria feminista, segundo Saffioti (2004), o termo ‘patriarcado’ refere-se, especificamente, à sujeição das mulheres.

Na violência doméstica praticada contra as mulheres, o abuso pelo parceiro pode tomar várias formas, tais como: agressões físicas, abusos psicológicos como menosprezo, intimidações e humilhações constantes, usar os filhos para fazer chantagem, coerção sexual, comportamentos de controle, como proibição de contato com a família e amigos, de trabalhar, de sair de casa, de usar determinadas roupas, de vigilância constante, etc.

Em razão desse caráter social e cultural, a denúncia desse tipo de violência e a implantação de medidas preventivas para pôr fim a esse tipo de crime tornam-se difíceis. O Estado e a sociedade, de forma geral, estão, constantemente, se mobilizando para coibir esse delito. A criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento às mulheres, a implantação de centros de referência psicossocial para atendimento a esse tipo de vítimas, a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), a criação de portais na internet, dentre outros, são estratégias utilizadas para o enfrentamento dessa questão.



Dentre os mecanismos de enfrentamento da violência contra a mulher, a Lei 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha) tem ocupado lugar de destaque no cenário de discussão da violência contra as mulheres. Para Pasinato (2010, p. 218), essa lei promoveu mudanças e avanços significativos em termos de garantias formais de direitos para as mulheres, mas na prática o exercício desses direitos ainda se confronta com obstáculos que impedem maior sucesso em ações que evitem a repetição da violência, entre eles a aplicabilidade da lei e o discurso que circula sobre ela.

Com a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, as DPCAMIs tiveram reforçadas as suas atribuições nos atendimentos dos casos de violência doméstica e familiar. Além disso, a promulgação dessa Lei estimulou o debate acerca da violência contra as mulheres no Brasil, dando mais visibilidade a essa questão, bem como estimulando o aumento das denúncias, por parte das mulheres.

A realização da denúncia se dá, geralmente, pela comunicação à Autoridade Policial dos fatos ocorridos que, na delegacia de polícia, é transcrita num documento oficial denominado Boletim de Ocorrência. Esse, via de regra, é o início da ação policial no processo de investigação do ocorrido, que vai culminar com a produção do Relatório, peça final do caderno investigativo produzido pela Polícia Civil.

Segundo Avena (2009), o conjunto de diligências realizadas pela autoridade policial visando à obtenção de elementos que apontem a autoria e comprovem a materialidade dos crimes investigados (oitiva das partes envolvidas, realização de exames periciais, etc) é o que constitui o Inquérito Policial, cuja finalidade é, portanto, apurar a autoria e a materialidade de um delito, reunindo os elementos necessários para a instauração da ação penal, pelo Poder Judiciário, em fase posterior. A fase policial se encerra, portanto, com a elaboração do relatório do que foi apurado na situação investigada e é de competência da autoridade policial que não poderá manifestar sua opinião, limitando-se a declinar as providências realizadas e seus resultados, o resumo dos depoimentos prestados, bem como tipificar o delito e esclarecer sua autoria e materialidade (AVENA, 2009).

Segundo Barros (2005), ainda que não caiba à autoridade policial emitir qualquer juízo de valor sobre a situação investigada, expressando opiniões ou julgamentos, o/a profissional poderá manifestar as “impressões deixadas

pelas pessoas que intervieram no inquérito: indiciado, vítima, testemunhas, etc.” (BARROS, 2005, p. 370).

É, então, nesse contexto, que se pretende refletir sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, na fase policial da apuração de atos violentos contra mulheres; buscando verificar, na linguagem utilizada pela autoridade policial que elabora o relatório, possíveis indícios de codificações das preocupações e dos valores culturais sexistas transmitidos de geração em geração, conforme citado por Cameron (2002). Para a auto-

ra, em geral, as línguas são sexistas por representarem o mundo de um ponto de vista masculino, de acordo com crenças estereotipadas sobre as mulheres, os homens, e a relação entre eles. Assim, considerando que a existência humana é em grande parte conduzida por eventos linguísticos, podemos dizer que é através da linguagem que as representações sobre os gêneros são construídas, difundidas, mantidas ou alteradas dentro dos grupos sociais (CAMERON, 2002, p. 9).

Nesse sentido, Brandão (2004, p. 11) diz que a linguagem “enquanto discurso é interação, é um modo de produção social; ela não é neutra, inocente e nem natural”. Para a autora, a linguagem é, então, elemento de mediação entre o homem ou a mulher e a sua realidade e, por isso, também um lugar de conflito, de confronto ideológico, não podendo ser estudada fora da sociedade, pois os processos que a constituem são histórico-sociais.

Para alcançar o propósito de abordar o texto policial, em termos da sua construção linguística, a metodologia utilizada para a reflexão aqui pretendida está fundamentada nos pressupostos teóricos da Análise do Discurso de linha francesa, que valorizam as condições históricas de produção das formações discursivas, referidas por Orlandi (2010, p. 43), como “aquilo que numa formação ideológica dada – ou seja, a partir de uma posição dada em uma conjuntura sócio-histórica dada – determina o que pode e deve ser dito”. Segundo Pêcheux (2008), as condições de produção são definidas pelos lugares ocupados pelo emissor e receptor na formação social. E, em face disso, o estudo da linguagem não pode estar desvinculado de suas condições de produção, exatamente o enfoque dado pela Análise do Discurso (BRANDÃO, 2004).



Tecendo considerações sobre o objeto de análise

Uma vez definida a temática e o embasamento teórico da pesquisa, cabe então entrarmos no corpus, que vai constituir a materialidade com a qual se conta para entrecruzar a problemática proposta e a fundamentação teórica, tornando-se o ponto específico para a investigação dos efeitos de sentido nele e por ele produzidos.

A constituição do corpus não se dá claramente, mas se constitui a partir dos gestos de leituras empreendidos sobre o objeto selecionado, o que indica que a AD não impõe um modelo específico para a condução dos trabalhos analíticos. Neste texto, a proposta é refletir sobre a produção de sentidos que se encontram imbricados na produção textual de um documento público, do mundo jurídico, a saber, o relatório policial de uma investigação criminal referente à violência doméstica contra mulheres, em que o referencial legal seja a Lei Maria da Penha. Esse mecanismo jurídico (a Lei Maria da Penha) já foi foco da investigação de Gomes (2011), que buscou averiguar o percurso do discurso-legislativo sobre a mulher brasileira no contexto ideológico do surgimento dessa lei, em 2006.

O discurso tem sido alvo de análise de muitos pesquisadores, seja pelo interesse no caráter de interação social existente entre os participantes de um processo de enunciação ou pelas marcas deixadas pelo sujeito na língua, que colocam o falante/escritor em posição privilegiada no contexto social, ressaltando aspectos de poder e de dominação manifestados no discurso.

Em se tratando de “poder”, o discurso jurídico (empregado nas instituições do meio jurídico, polícia e poder judiciário, por exemplo) é um bom exemplo desse tipo de linguagem. Segundo Brito (2008), o sujeito do discurso jurídico, ao se manifestar, aciona certas convenções reguladoras das relações entre os vários sujeitos, que produzem mudanças nas atividades da linguagem. No contexto jurídico, então, a ordem do discurso, é a do discurso autoritário. Segundo Orlandi (1996, p. 15), caracterizou-se o discurso autoritário como sendo aquele cujo referente (objeto do discurso) está ausente, oculto pelo dizer, e não há interlocutores, pois a linguagem se estabelece por ela própria e o sujeito passa a ser instrumento de comando. Ressalta-se, ainda, que os sentidos produzidos por esses discursos, via se regra, têm efeitos diretos na vida das pessoas, especialmente em situações em que pessoas estão envolvidas em cenários/ações tipificadas socialmente como crimes.

É nesse contexto que se encontram os relatórios de inquérito policial produzido pela figura do/a Delegado/a de Polícia, a Autoridade de Polícia Judiciária, posição que atribui a esse sujeito a condição de apresentar linguisticamente os fatos apurados numa investigação criminal, a fim de que possam ser julgados, numa instância posterior, a judicial.

Assim, o corpus selecionado para a presente análise é composto de duas peças policiais – relatórios de inquéritos – instaurados na DPCAMI de Araranguá, no ano de 2010. Desse ano, foram selecionados o primeiro e o último procedimento do período que se destinavam a apurar crimes de violência contra mulheres, na modalidade doméstica, abrangidos, portanto, pela Lei nº 11.340/2006 – a Lei Maria da Penha. A decisão pelo ano de 2010 foi aleatória no período compreendido entre 2006-2013, que compõe o recorte temporal da tese de Doutorado defendida em 2015. De forma pontual, os relatórios aqui analisados referem-se apenas a investigações policiais referentes a crimes cometidos contra mulheres que tenham sido vítimas de violência praticada por seus parceiros íntimos, do sexo masculino, uma vez que eles são apontados pelas estatísticas da violência contra a mulher como o grupo de maior incidência.

Os dois relatórios aqui tomados para análise foram produzidos por dois delegados de polícia do sexo masculino e tinham em média duas páginas cada um. Os relatórios foram nominados de “A” e “B” e os nomes das pessoas envolvidas foram substituídos por nomes fictícios a fim de preservar as identidades. O relatório “A” refere-se aos trabalhos policiais que apuraram as circunstâncias dos crimes de ameaça e furto cometidos por João contra Maria, sua ex-namorada, e o relatório “B” apurou os crimes de ameaça e lesão corporal, cometidos por Pedro contra Ana, também sua ex-namorada.

Sentidos que emergem dos discursos dos relatórios

A produção textual do relatório de um inquérito policial se organiza dentro de uma ritualidade habitual do discurso jurídico e, segundo Thomé (1997, p. 123), para uma melhor compreensão, o relatório deve ser dividido em três partes: preâmbulo, histórico da investigação e conclusão. Em ambos os relatórios aqui tomados para análise, a menção à Lei Maria da Penha se faz apenas na parte inicial (no preâmbulo), em que a autoridade policial contextualiza os fatos ocorridos que geraram a instauração daquele procedimento policial.

Apesar de o instrumento motivador da ação jurídica de instauração dos procedimentos policiais analisados, denomi-



nados Inquéritos Policiais, ser a vigência da Lei 11.340/2006, o texto produzido pela autoridade policial dispensa a menção a esse instrumento legal. Isso indica que dentro de uma formação discursiva que circunda o contexto da violência contra as mulheres, no meio doméstico, isso já está implícito. Vê-se, então, a presença de um interdiscurso. Segundo Orlandi (2010), um discurso se faz entre discursos, ou seja, um discurso se produz em uma interdiscursividade. Para a autora, “o fato de que há um já-dito que sustenta a possibilidade mesma do dizer, é fundamental para se compreender o funcionamento do discurso e sua relação com os sujeitos e com a ideologia” (2010, p. 32). Assim, aquilo falado anteriormente, em outro lugar, em outra instância, relaciona um discurso com outros discursos, materializando o interdiscurso.

Por ideologia, entende-se um conjunto de representações de uma determinada classe na sociedade. Considerando-se que as sociedades são formadas por muitas classes, muitas ideologias podem ser encontradas e a linguagem empregada nos textos que circulam socialmente, advém do que Pêcheux (1997b) chamou de formação ideológica ou condição de produção do discurso.

Parece, então, pouco contestável que o relatório policial que encerra a investigação sobre a violência doméstica contra as mulheres precise mencionar o seu instrumento motivador, visto que isso se dá, nas entrelinhas do texto. Ou seja, o discurso aqui analisado – discurso jurídico – pertence a uma formação discursiva em que as condições de produção desse discurso já estão estabelecidas, ou seja, ele acontece em um cenário que lhe é próprio e lhe dá especificidade, visto que faz parte de um gênero específico (relatório), que dialoga com alguém (juiz/promotor) sobre algo já estabelecido historicamente (conflito familiar/social), temática também já tratada anteriormente por outros sujeitos (advogados, juízes, promotores), e que já é pré-determinada por uma ordem social.

A presença desse interdiscurso pode explicar, por exemplo, a formatação dos textos produzidos no meio jurídico, que se repetem, seguindo uma modelagem pré-definida. Possivelmente, essa repetição da forma desses textos remete a outros do mesmo gênero que encontram respaldo nos modelos já estabelecidos. Há de se refletir aqui sobre as implicações dessa “modelagem” empregada nos textos jurídicos, pois isso pode sugerir a generalização dos casos de violência contra a mulher, deixando de se apontarem as particularidades de cada situação e dos sujeitos nela envolvidos.

Segundo Azevedo (2007), as escolhas linguísticas e discursivas que compõem um texto de determinado discurso não são aleatórias, mas marcadas por interlocutores (sujeitos) que enunciam a partir de posições inscritas numa formação social. Por isso, as condições de produção pas-

sam a ser compreendidas através da representação do imaginário histórico-social, porque os sujeitos que produzem linguagem o fazem de lugares ideologicamente marcados. Nos textos dos relatórios aqui analisados é possível refletir sobre as condições de produção desse discurso e as possibilidades de efeitos de sentido por ele produzidos entre os seus interlocutores que ocupam lugares determinados na estrutura de uma formação social, lugares esses que estão representados por uma série de formações imaginárias, conforme o que Pêcheux (1969 apud MUSSALIM, 2003, p. 136-137) chamou de o jogo de imagens: a) a imagem que o falante tem de si, do lugar que ocupa e do que é enunciado; b) a imagem que o sujeito, ao enunciar, tem do seu ouvinte, do lugar ocupado por ele, e do discurso que é enunciado.

Dentre as imagens que vão sendo construídas no discurso apresentado nos relatórios A e B, podemos perceber a situação em que esse discurso aparece, o “contexto”, “o referente”, ou seja, um cenário de dominação masculina sobre o indivíduo do sexo feminino.

Uma forte característica dessa dominação se expressa via violência. A violência conjugal pode ocorrer tanto no espaço doméstico quanto no espaço público. O que promove a diferenciação deste tipo de violência dos outros tipos previstos pela justiça criminal é exatamente a característica de habitualidade. Nesse tipo de violência, enquadram-se as violências física, sexual e emocional ou psicológica, em que predominam a posição de agressor atribuída ao gênero masculino e as vítimas do gênero feminino.

A autoridade policial que produziu o relatório “A” informa que “devido a agressividade de João [Maria] terminou o relacionamento”, mas “João não aceitou” e “passou a insistir em reatarm o compromisso”; “arrombou a porta [da residência de Maria], forçando a entrada, em momento em que ela “encontrava-se sozinha”, “ameaçou [Maria] de morte”, além de ter tentado “empurrá-la da ponte pênsil para dentro do rio”. João ainda teria passado a “perturbar ao redor da residência”, o que necessitou da intervenção da Polícia Militar que foi chamada para “conter o agressor”.

No relatório “B”, a autoridade policial informa que a vítima fora “ameaçada e lesionada pelo investigado”, cujas “marcas de agressão física sofrida” foram vistas por uma testemunha que também teria presenciado “Pedro ameaçar de morte a vítima”. Quanto às declarações de Ana, o delegado de polícia relata que ela “decidiu terminar a relação, porém, o investigado não aceitava o fim” e a teria obrigado “a subir na moto” [de Pedro] e a levado para a casa dele, onde ela foi “trancada no quarto e agredida fisicamente com uma cinta e uma corrente, além de ser ameaçada de morte”. A autoridade informa, ainda, que, ao ser



ouvido, Pedro “admitiu ter dados duas cintadas em Ana”, mas negara os outros fatos, além de informar que em um dos dias em que ela esteve na casa dele, eles estiveram no quartel da Polícia Militar porque Pedro precisava “assinar a condicional”. Nesse momento do relatório, o delegado dá destaque ao texto, colocando a expressão “assinar a condicional” entre aspas. Esse destaque possivelmente se deu a fim de que o interlocutor (nesse caso o/a juiz de direito que julgará o caso) tome conhecimento de que Pedro já responde a outro processo, em liberdade condicional. Considerando o contexto policial, esse destaque pode indicar uma sugestão do enunciatador para a autoridade judiciária dê atenção especial a esse agressor, visto que ele já tem outros antecedentes policiais e criminais. Mas, também é pertinente observar que o termo “condicional” aplicado a Pedro sugere, ainda, a reflexão sobre o fato de que se a pessoa recebeu liberdade condicional, é porque se portou de modo a merecê-la, o que também pode suavizar a imagem construída sobre esse sujeito agressor.

Em ambos os relatórios, as autoridades policiais que os subscreveram são favoráveis à penalização dos ex-namorados, pela “prática dos delitos” previstos no Código Penal Brasileiro e ambos os textos são concluídos com a frase: “É o relatório que se submete à consideração de Vossa Excelência” (A) e “É o relatório que encaminho à apreciação de Vossa Excelência” (B).

A finalização dos textos analisados deixa clara a ideia de que, segundo Pêcheux e Fuchs (1997), os elementos que designam os papéis desempenhados pelo enunciatador (autoridade policial) e interlocutor (juiz de direito) resultam de lugares determinados na estrutura de uma formação social que lhes é comum. Assim, considerando-se o conceito de formações imaginárias, cunhado por Pêcheux (2008), pode-se dizer que as imagens que os interlocutores de um discurso atribuem a si e ao outro são determinadas por lugares construídos no interior de uma formação social, que inserem o juiz de direito em instância diversa da do delegado de polícia e que poderá ou não acatar a sugestão do policial, quanto à penalização do indivíduo investigado. Além disso, também a construção linguística dos textos dos relatórios permite-nos identificar os lugares sociais ocupados por vítima e agressor, na concepção do enunciatador, reforçados

no texto, pela escolha lexical que atribuem a João e Pedro o papel de dominação e à Ana e Maria, o papel de subordinadas nessa relação de poder que se estabelece entre eles.

De acordo com Bordieu (2002), a vítima da violência conjugal está envolvida num contexto de dominação e violência simbólica exercida através da adesão inconsciente dos dominados aos esquemas de dominação masculina. Segundo o autor, homens e mulheres estão imersos em uma mesma cultura que naturaliza a determinação de papéis e de formas “adequadas” de comportamento masculino e feminino. As representações acerca do papel feminino “adequado” incluem as concepções de fragilidade, dependência e submissão, que dão ao homem o direito de tutela sobre a mulher, uma vez que ao papel masculino é atribuído o exercício do poder nas relações conjugais.

Para Saffioti (1997), a literatura específica sobre a violência contra as mulheres descreve essas vítimas com baixa autoestima e como incapazes de reagir. Entretanto, nos dois textos analisados percebem-se os seguintes enunciados: “devido a agressividade de João [Maria] terminou o relacionamento” (A) e “[Ana] decidiu terminar a relação” (B). O emprego dos verbos “terminar” e “decidir” permite a interpretação de que o enunciatador atribui às mulheres que

foram vítimas, nessas circunstâncias investigadas pela polícia, o papel ativo frente a essa situação (de terminar o relacionamento) que se contrapõe ao papel passivo vivido na situação de violência (vítimas).

(...) homens e mulheres estão imersos em uma mesma cultura que naturaliza a determinação de papéis e de formas “adequadas” de comportamento masculino e feminino. As representações acerca do papel feminino “adequado” incluem as concepções de fragilidade, dependência e submissão, que dão ao homem o direito de tutela sobre a mulher, uma vez que ao papel masculino é atribuído o exercício do poder nas relações conjugais.

Essa reflexão revela a ambiguidade do discurso sobre a violência doméstica, posto que, ao denunciarem a violência sofrida, as mulheres demonstram autonomia, o que contraria o cenário social que as vê como submissas. Ao denunciar, a mulher assume uma posição-sujeito, cujo papel social é ativo, decidindo terminar a relação violenta. Essa posição se contrapõe à posição-objeto, que é ocupada por ela quando está submetida à ação masculina que a agride.

Quando o enunciatador faz uso das expressões: “a agressividade de João”, “João não aceitou”, “passou a insistir em reatarm o compromisso”; “arrombou a porta”, “ameaçou de morte”, “tentou empurrá-la da ponte pênsil para dentro do rio”, “passou a perturbar ao redor da residência”, bem como o uso do termo “agressor”, para referir-se a João e de: “ameaçou de morte a vítima”, “o investigado não aceita o



fim”, “obrigou [Ana] subir na moto”, “admitiu ter dados duas cintadas em Ana”, para se referir a Pedro, pode-se dizer que o enunciador ocupa, na enunciação dos relatórios de inquérito policial, um papel assujeitado ao contexto ideológico da violência contra as mulheres. Ou seja, ao apresentar lexicalmente as ações dos agressores, em relação às vítimas, mantendo o cenário de superioridade deles sobre elas, em função da violência manifestada, o enunciador reforça as ações deles como necessárias à manutenção dessa condição de superioridade. Esse assujeitamento não se expressa, porém, quando demonstra acreditar na autonomia dessas mulheres pelo emprego dos verbos “terminar” e “decidir”, conforme observado anteriormente.

É possível supor, ainda, que os atos das mulheres são atos de fala, enquanto que os atos dos homens são atos físicos. Nos casos analisados, as mulheres mudaram a situação delas no mundo por meio de suas manifestações verbais (de fala) – deixaram de ser casais –; mas os homens, simplesmente empreenderam mudanças físicas temporárias (de agredir).

Percebe-se, então, que o sujeito, assim como é afetado pela formação discursiva onde se inscreve, também a afeta e determina em seu dizer, possivelmente em função da sua vinculação à formação ideológica. Quando percebemos no discurso policial a reprodução da submissão feminina ao indivíduo masculino, pelo emprego de expressões como: “ameaçada e lesionada pelo investigado” e “trancada no quarto e agredida fisicamente com uma cinta e uma corrente, além de ser ameaçada de morte”, por exemplo, observa-se que o sujeito enunciador permanece controlado pela ideologia que circula socialmente a respeito das relações sociais de gênero que, historicamente, posicionaram o sujeito do sexo feminino em uma condição social, inferior ao sujeito do sexo masculino. Nesse sentido, parece impossível que as representações da violência praticada contra as mulheres, pudessem se estabelecer de outra forma, visto que, nesse cenário, essa é a ordem do discurso. Como pensar no sujeito-delegado referindo-se às ações violentas dos agressores sem posicionar as mulheres vítimas em condição de inferioridade, se foi exatamente essa desigualdade nas relações entre homens e mulheres, que fez surgir, no contexto da violência doméstica, a Lei Maria da Penha?

Desse modo, o sujeito enunciador (aqui representado pelo sujeito-delegado) é entendido como um ser assujeitado, submetido a regras específicas que delimitam o seu discurso, operando como reproduzidor dos discursos que o antecederam e os sentidos que seu discurso veicula são o resultado dos discursos a que pertenceram.

Nos relatórios analisados, a noção de assujeitamento é pertinente para que enunciador e interlocutor se posicio-

nem num mesmo referente, de forma que o enunciado faça uso de signos compartilhados entre os interlocutores. Porém, não se pode deixar de observar que, apesar do caráter social preventivo do trabalho policial, de apurar as denúncias de casos de violência, o discurso utilizado é moldado por relações ideológicas e de poder, que, de certa forma, reproduzem os seus efeitos constitutivos sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença das mulheres vítimas de violência doméstica.

Considerações finais

A expectativa com o presente texto era refletir sobre a produção de sentidos a partir de dois relatórios de inquérito policial instaurados pela Polícia Civil para apuração de situações de violência doméstica contra mulheres.

No material analisado, constatou-se a predominância da ideologia, enquanto prática discursiva na relação do sujeito com a língua. Nesse contexto, ainda que o propósito inicial (intenção) não seja reproduzir padrões sociais já estabelecidos quanto às relações de gênero, essa reprodução se efetiva, visto que o texto produzido reforça essa realidade, ou seja, da subordinação feminina. Isso promove um discurso ambíguo; a mulher tanto é objeto (vítima de crimes praticados por seus ex-namorados), quanto é sujeito da sua própria história (uma vez que denuncia a agressão sofrida à autoridade policial). A mulher é sujeito quando o enunciador a coloca em posição de destaque, ativa, portanto, a quem cabe o papel de “terminar a relação”, optando pelo fim da violência, “decidindo” que não quer mais se submeter às agressões do parceiro; mas é objeto quando é posicionada como submetida à ação masculina que a perturba, a ameaça e a agride.

Assim, nessas discussões sobre os efeitos de sentido gerados nos discursos produzidos nos dois relatórios de inquéritos policiais aqui apresentados, percebe-se que, discursivamente, o enfrentamento às situações de violência a que as mulheres são submetidas, no meio doméstico não se efetiva. De fato, os sentidos que se produzem reafirmam e/ou reforçam as condições de hierarquia estabelecida entre os gêneros masculino e feminino, no que concerne às marcas de gêneros deixadas no discurso que refere a violência.

Ainda que o trabalho da polícia judiciária, no contexto da violência conjugal, tenha por objetivo o encaminhamento dos agressores à esfera judicial para julgamento pelos crimes praticados contra suas parceiras, os discursos empregados na fase policial geram sentidos ainda muito impregnados por relações ideológicas e de poder, referente às questões de



gênero. Nesse sentido, esses discursos mais reproduzem o status quo do cenário da violência conjugal do que inovam, como se esperava que acontecesse com a promulgação da Lei Maria da Penha que, conforme Pasinato (2010), representou um marco no extenso processo histórico de reconhecimento da violência contra as mulheres como um problema social no Brasil e cujo objetivo é atuar no contexto da proteção, da prevenção e da repressão a esse tipo de violência.

Notas

¹ Essa é a nomenclatura utilizada no Estado de Santa Catarina, em outras unidades da federação outras nomenclaturas e siglas são atribuídas a essa unidade policial especializada, como DEAM, DDM e DMs.

² Leia-se “delegado ou delegada de polícia”.

³ Situada na linha de pesquisa Texto e Discurso, do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Linguagem da Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL, a pesquisa se desenvolveu sobre os efeitos de sentidos que se estabelecem a partir da aplicação da Lei Maria da Penha, tanto na fase policial, quanto na fase judicial, em casos de violência contra a mulher praticada por parceiros íntimos do sexo masculino, apurados na cidade de Araranguá, sob a perspectiva da Análise do Discurso de linha francesa, no período de 2006 a 2013.

Referências

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. 2009. *Processo Penal para concursos públicos*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: METODO.

AZEVEDO, Adélia Maria Evangelista. *O jogo de imagem no discurso das instituições financeiras sobre o enfoque: o idoso*. (2007). Disponível em: <http://www.linguisticaelinguagem.cepad.net.br/EDICOES/04/Arquivos/01%20Evangelista.pdf>.

BARROS, Francisco Dirceu. 2005. *Direito Processual Penal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Campos.

BOURDIEU, Pierre. 2002. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BRANDÃO, Helena H. Nagamine. 2004. *Introdução à análise do discurso*. Campinas, SP: UNICAMP.

BRITO, Diná Tereza de Brito. *O discurso jurídico: uma análise das vozes num processo-crime*. 2008. Disponível em http://www.filologia.org.br/xiicnlf/textos_completos/O%20Discurso%20Jur%20C3%ADdico-%20uma%20an%C3%A1lise%20das%20vozes%20num%20processo-crime%20-%20DIN%C3%81.pdf

CAMERON, Deborah (Org). 2002. *The feminist critique of language: a reader*. 2nd edition. London: Routledge.

GOMES, Acir de Matos. *Discurso jurídico, mulher e ideologia: uma análise da “Lei Maria da Penha*. Dissertação (Mestrado em Linguística) - Universidade de Franca, 2011. Disponível em: www.mestradoemlinguistica.unifran.br/site/.../arquivo.php?codArq...

MUSSALIN, Fernanda; BENTES, Anna Christina (orgs.) 2003. *Introdução à lingüística: domínios e fronteiras*, v. 2, 3ª Ed., São Paulo: Cortez.

NUNES-SCARDUELI, Márcia Cristiane. *A representação da Delegacia da Mulher para policiais civis da 19ª região policial catarinense*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Linguagem) - Universidade do Sul de Santa Catarina, 2006. Disponível em: <http://www3.unisul.br/paginas/ensino/pos/linguagem/disserta/index.htm>.

ORLANDI, Eni Puncineli. 1996. *Interpretação: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico*. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____. 2010. *Análise de Discurso: Princípios e Procedimentos*. 9.ed. Campinas, SP: Pontes.

PASINATO, Wania. *Lei Maria da Penha: Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?* Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 216-232, maio/ago. 2010.

PÊCHEUX, Michel. 2008. *O Discurso: estrutura ou acontecimento*. 5ª. Ed. Campinas, SP: Pontes.

_____. A apresentação da ADD. (1983). In: GADET, F; HAK, T. (orgs.) *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Trad. Jonas de A. Romualdo. Campinas, editora da UNICAMP, 1997a.

_____. A análise de discurso: três épocas (1983). In: GADET, F; HAK, T. (orgs.) *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Trad. Jonas de A. Romualdo. Campinas, editora da UNICAMP, 1997b.

PÊCHEUX, M; FUCHS, C. A. A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas. In: GADET, F; HAK, T. (orgs.) *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Trad. Bethania S. Mariani [et al.]. Campinas, editora da UNICAMP, 1997.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. 2004. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____. *Violência doméstica ou a lógica do galinheiro*. In: KUPSTAS, Márcia (org). *Violência em debate*. São Paulo: Moderna, 1997.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. 2003. *O que é violência contra a mulher*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense.

THOMÉ, Ricardo Lemos. 1997. *Contribuição à prática de polícia judiciária*. Florianópolis: Ed. do autor.



URUGUAY: PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

POR: JULY ZABALETA ACOSTA*

RESUMEN

La realidad de nuestros países muestra que la violencia basada en género es una problema social de relevancia que no permite la más mínima demora. Este tipo de violencia tiene sus particularidades arraigadas a las estructuras sociales y culturales, por ello la perspectiva de género en las políticas de seguridad es fundamental. Detrás de las estadísticas está el precio que se cobra la violencia vulnerando los derechos humanos y llevándose con-sigo un gran número de vidas humanas. En Uruguay el lugar más inseguro para las mujeres, niñas, niños y adolescentes es su hogar o su entorno más cercano de relación y estos modelos de ejercicio de poder, tienen su impacto también en otros ámbitos de la vida en sociedad. En este sentido el Ministerio del Interior está fuertemente comprometido en el diseño de políticas públicas de prevención, represión y erradicación de la violencia desde una perspectiva de género.

El Ministerio del Interior es una de las instituciones del Estado, que ha desarrollado, sostenido y profundizado una política en materia de género, principalmente en los últimos 12 años. Podemos decir que hemos pasado por al menos 3 etapas:

1. **Acciones específicas y aisladas**, aunque no por ello menos importantes, vinculadas por ejemplo la creación de lo que eran las Comisarías de la Mujer o luego comisarías de la mujer y la familia, para abordaje de la violencia doméstica y lo relacionado a niños, niñas y adolescentes (NNA).

2. **Creación del Espacio Referencial de género**, en 2006 primer mecanismo vinculado a la temática de género en las políticas de seguridad. No contaba con recursos con dedicación completa. Estaba integrado por autoridades del primer nivel de decisión y tenía una función asesora para el desarrollo de programas y acciones tendientes a iniciar el proceso de transversalidad de las políticas de género. El Instituto Nacional de las Mujeres en ese entonces participaba, articulaba y coordinaba con el Espacio Referencial e impulsó proyectos que contribuyeron al desarrollo de las políticas.

3. **Creación de la División de Políticas de Género (DPG)**, en el año 2009, con dos cargos creados y ocupados por concurso: el de director/a y el de una Trabajador/a Social. En la actualidad la DPG tiene dependencia directa del Director General de Secretaría y la integran: 13 Policías. Con voluntad política y mucho trabajo de equipo, se ha logrado instalar la temática en la agenda de gobierno.

Es relevante destacar que en las temáticas de género, el apoyo de las instituciones con las que trabajamos, la proactividad y la presencia sostenida de la sociedad civil organizada y la cooperación internacional son pilares imprescindibles para el avance.

¿Para qué un mecanismo de género en el Ministerio del Interior?

Cuando hablamos de seguridad humana es impensable e incorrecto hacerlo sin analizar los problemas desde una perspectiva de género. Esto podemos explicarlo con un ejemplo muy sencillo, pero sumamente valioso como es la introducción de la variable “sexo” para el grupo de víctimas y para el grupo de los autores. En este sentido, si por ejemplo analizamos los homicidios, podremos ver que la amplia mayoría de las víctimas mujeres mueren a manos de varones, principalmente sus parejas o ex parejas o por otros familiares. En tanto si analizamos los homicidios a varones podremos ver que los mismos son asesinados mayoritariamente por otros varones¹. Estos datos en si mismos ya nos dan insumos para analizar las causas, los actores y las condiciones materiales y humanas que llevan a unas personas a cometer los delitos y a otras a padecerlos.

Incorporar la perspectiva de género en las políticas de seguridad humana aporta a la elaboración y mejora de las herramientas metodológicas, normativas y procedimientos más adecuados, efectivos, eficientes y humanos.

*Encargada de la Dirección de la División Políticas de Género. Ministerio del Interior

Al incorporar al análisis una categoría vinculada a las construcciones sociales, implica un doble trabajo: uno hacia adentro que promueva el cambio de la cultura institucional y organizacional y otro hacia afuera, dirigido a la ciudadanía en general a los efectos de promover cambios que impacten en la disminución de los delitos y desarrollar políticas que aseguren una respuesta policial adecuada y eficaz. En esta lógica, la mejora de los registros de información y la definición de indicadores que contemplen la desagregación de los datos al menos según el sexo, género y también de la etapa vital de las personas es primordial.

Algunos avances en la temática: para la mejora y profesionalización de la actuación policial en violencia doméstica y de género, que asegure que toda la policía pueda brindar respuesta responsables, solventes y adecuadas, se han elaborado, imprimido y distribuido materiales de información y procedimientos policiales específicos a las diversas temáticas como violencia doméstica, trata de personas, explotación sexual de niñas, niños o adolescentes, acoso sexual, etc., sobre los que se ha capacitado a más de 15 mil policías en los últimos 5 años.

Acoso Sexual: reglamentación de la Ley 18.561, iniciativa innovadora a nivel de Poder Ejecutivo, aprobándose el Decreto N°40/2013 el Protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior. Se crea la Comisión Permanente de actuación a situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior. La misma tiene dependencia técnica y administrativa de la División Políticas de Género a los efectos de asegurar la perspectiva de género en las investigaciones.

Unidades Especialización en Violencia Doméstica y Género (UEVDG): en base las necesidades detectadas para



mejora de la respuesta a la ciudadanía en materia de violencia doméstica y de género, se ha evaluado la necesidad de incrementar el número de dependencias policiales con funcionariado sensibilizado y con formación en el tema, por lo que se han triplicado las Unidades, pasando de 19 en el 2006 a 60 Unidades en 2017. Estas UEVDG son unidades policiales que receptionan y gestionan denuncias de violencia doméstica, violencia sexual, maltrato y abuso sexual hacia niñas, niños y adolescentes, etc. A la respuesta disponible en territorio tenemos que sumar más de 270 seccionales policiales de todo el país, que de acuerdo a lo que establece la normativa² vigente también deben dar respuesta a la problemática, en coordinación con las UEVDG cuando se trata de casos complejos.

En la mejora de la respuesta no sólo ha sido importante elaborar y capacitar en cuanto a los procedimientos, sino que no se puede obviar las particularidades de la temática para proveer la infraestructura y logística adecuadas. Esto quiere decir, salas de esperas, espacio infantil para que niñas y niños se entretengan mientras sus referentes adultos denuncian, espacios reservados para las entrevistas con víctimas, entradas que aseguren que víctimas y ofensores no se crucen ni esperen en lugares comunes, baños inclusivos, etc.

La formación y sensibilización de la Policía para detectar e identificar el problema y la implementación en todo el país de un sistema informático llamado Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), ha aportado a minimizar el subregistro de las denuncias que antes se perdían al ser tituladas como por ejemplo: lesiones, daño, violencia privada etc. Actualmente, todos los delitos conexos pueden identificarse si están asociadas a una situación de violencia doméstica³ y cuantificarse, esto y la mayor confianza en la Policía puede apreciarse que se duplicaron las denuncias, pasando de 15.277 en 2010 a 30.315 en 2016.

Tecnologías de verificación de presencia y localización diseñadas para monitorizar personas con alto riesgo en materia de violencia doméstica: en el año 2013, se implementó el uso de las Tecnologías de verificación de presencia y localización de personas, conocidas como tobilleras electrónicas para la supervisión de las medidas cautelares de no acercamiento, para las situaciones de alto riesgo en materia de violencia doméstica y las dispone la Justicia.

Comenzó a funcionar en Montevideo y luego se expandió a 12 departamentos más y antes de finalizar el año 2017 estarán activas en el resto del país (6 departamento



más). A la fecha se han monitoreado más de 2400 personas con esta herramienta.

Este trabajo se lleva adelante en coordinación con otras instituciones como el InMujeres que posee servicios de atención para víctimas y para ofensores que ingresan al programa. A su vez el Poder Judicial y la Fiscalía son actores directos en el tema y por ello participan del espacio de seguimiento interinstitucional, al igual que el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), Ministerio del Salud y la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual en representación de las organizaciones de la sociedad civil organizada.

Comunicación institucional: la División Políticas de Género tiene su sitio en la página web del Ministerio del Interior desde el cual da a conocer sus lineamientos estratégicos, programas y líneas de trabajo, así como también normativa, documentos e informes vinculados a la temática, que aporten tanto al personal de la Institución así como a la ciudadanía: <https://www.minterior.gub.uy/genero/>

Es indiscutible que el lenguaje crea realidad y más claro aún es que el lenguaje es una herramienta al servicio de las personas, por eso desde abril de 2015, se cuenta con una Guía de lenguaje inclusivo, de uso obligatorio según resolución ministerial. La misma brinda recomendaciones para el uso de lenguaje para la policía y con fines educativos dentro de la formación policial, para favorecer un mejor relacionamiento de la Policía con la ciudadanía. Y es importante destacar que quien lo lee, se da cuenta que no es necesaria la inflación del vocabulario para ser inclusivos, sino que lo que nos implica es ser conscientes a la hora de hablar y reflejar el interés de incluir a sectores o géneros históricamente invisibilizados.

La formación policial en los temas de género, violencia doméstica y salud sexual y reproductiva: La formación policial es un proceso continuo que se inicia al ingreso a la institución tanto para el personal de la escala básica como para oficiales y que luego continúa con la formación de pasaje de grado para el ascenso, como así también la formación extracurricular. La Dirección Nacional de Educación Policial y las Escuelas Departamentales del personal de la escala básica, poseen en su curricula horas destinadas a violencia doméstica y género, en la formación y en los cursos de pasaje de grado.



Género y diversidad sexual en las políticas de seguridad: la Policía debe garantizar los derechos de todas las personas y en el caso de la temática de diversidad sexual como sociedad tenemos un gran deber. A nivel policial se detectó la necesidad de contar con lineamientos claros y orientadores para la actuación.

Se han incorporado módulos y cursos específicos sobre la temática para el funcionariado policial. Con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, se elaboró una **guía práctica para la formación policial con un enfoque en género y diversidad sexual**, así como el diseño e impresión de afiches y banners que acompañan a la guía y forman parte de esta campaña de concientización e información para la Policía.

Abordar de forma integral la violencia doméstica que sufren o ejercen los y las policías: es un tema de alta preocupación por sus dimensiones, por su impacto y los niveles de riesgo en la vida de las personas involucradas y por las consecuencias secundarias que pueden generarse en el servicio a la ciudadanía. En este sentido, se aprobó en el año 2015 el Decreto 111 - Protocolo de actuación en materia de violencia doméstica y/o género en el ámbito del Ministerio del Interior.



El Protocolo aborda la problemática de forma integral, contemplando la prevención, atención, sanción y reparación. Se trabaja en el fortalecimiento de los servicios en el

territorio de la Dirección Nacional de Asuntos Sociales, para abordar las situaciones de violencia doméstica y género que involucren a policías.

Coordinación intra e interinsitucional: participación en distintos espacios con distintos actores sociales e institucionales, participando en charlas, debates y encuentros, para promover y fortalecer el vínculo de la Policía con las organizaciones del territorio. En los últimos años, se han coordinado con Municipios y con Instituciones distintas actividades, con el objetivo de analizar los nudos críticos del trabajo en el territorio y dar a conocer el alcance de la intervención policial. Algunos espacios han sido creados por Ley y otros se han formado a partir de los proyectos y programas que se llevan a cabo con el objetivo de brindar una respuesta integral al problema.

Aportar la mirada de género al proceso de humanización de las personas privadas de libertad: se trabajó con las autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación para la creación de un mecanismo de género que aportara y promoviera la transversalización de la perspectiva de género en dichas políticas, creándose una Comisión de Género la que en 2016 se jerarquizó transformándose en el Departamento de Género y Diversidad, de-pendiente de la Dirección del INR. Algunos de los avances en ese tema son: elaboración de protocolo interinstitucional de abordaje a las situaciones de niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad, abordaje de situaciones de mujeres

privadas de libertad embarazadas o alojadas con sus hijos/as, aportes al Sistema de Gestión Carcelaria con indicadores sensibles al género, intervenciones socio educativas y laborales dirigidas a personas trans y no heteroconformes, capacitación y sensibilización con perspectiva de género para el funcionariado, puestos laborales para las personas trans privadas de libertad, etc.

Comentarios finales

Mucho hemos avanzado y mucho queda por recorrer y en este camino es importante destacar que nuestro país necesita mejorar los marcos legales y es menester mencionar que el Ministerio ha participado activamente en la elaboración de dos proyectos de ley que están en etapa de discusión en el Poder Legislativo: Ley Integral de Género y Ley Integral de Trata y Explotación de personas.

Notas

¹ Coraza, P. Y Gambetta, V. "Femicidios íntimos en Uruguay. Homicidios a mujeres a manos de (ex) parejas". Ministerio del Interior. Montevideo, Uruguay. Marzo de 2017.

² Ver en <https://www.minterior.gub.uy/images/2017/femicidios.pdf>

³ Decretos 317/010 y 382/012. Ver Protocolo en https://www.minterior.gub.uy/genero/images/stories/protocolo_violencia_domestica.pdf

Algunas publicaciones





FEMINICIDIOS EN PARAGUAY: MEDICIÓN, CARACTERÍSTICAS, CONTEXTOS Y CIRCUNSTANCIAS

POR: OBSERVATÓRIO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

RESUMEN:

El presente informe elaborado en el Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior de Paraguay, en base a los registros de la Dirección General de Orden y Seguridad de la Policía Nacional, pretende realizar un completo análisis de los feminicidios en Paraguay y su contexto, centrandó la atención en los diferentes cruces de variables y niveles de desagregación posibles a fin de, no solo visibilizar la problemática, sino también, con el objetivo de promover y desarrollar investigaciones y estudios especializados con enfoque de género.

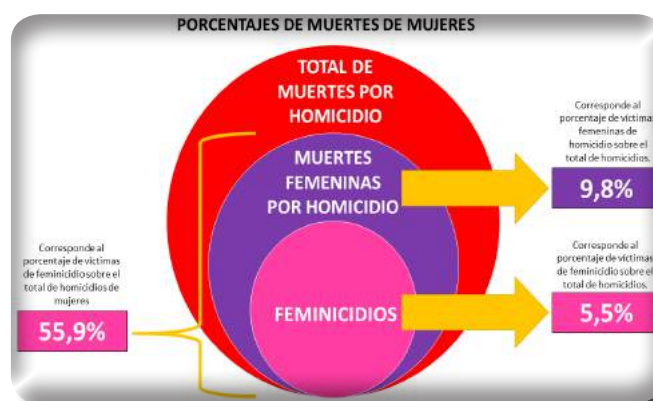
El primer paso para cambiar una situación dada es conocer íntegramente las diferentes aristas del fenómeno, para así, en primer lugar, demostrar con evidencias la existencia del mismo, y en segundo lugar, lograr cuanto menos tener una línea de base de la cual partir para medir el éxito (o fracaso) de una intervención específica. De acuerdo a lo mencionado, y centrandó la atención en el tema principal del artículo, es importante mencionar la existencia de instrumentos internacionales, como la Convención Belem do Pará (ratificada por Paraguay y la mayoría de los países de América Latina y el Caribe), que instan a la investigación y recopilación de estadísticas e información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer. En ese sentido, el Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior de Paraguay, a través del trabajo coordinado con otras instituciones como la Policía Nacional, elaboró una completa base de datos con el fin de medir todos los aspectos posibles de los homicidios en general, y en particular, de los feminicidios.

El presente artículo busca estudiar y exponer el fenómeno del feminicidio considerando al mismo como la más grave afectación a los Derechos Humanos de las mujeres, y muchas veces, el fin de un ciclo invisible de violencia sistematizada. Constituyéndose en el aspecto visibilizado o explicitado de una serie de hechos o episodios anteriores de violencia psicológica, física y/o sexual, por lo general, no denunciado.

Se considera que, tal como fue mencionado anteriormente, el primer paso para erradicar este flagelo es la medición del mismo, con el objetivo primario de hacer visible un fenómeno muchas veces considerado, debido al alto nivel de tolerancia social hacia lo que se considera, y a pesar de las leyes, como un problema privado.

El feminicidio en el contexto general de los homicidios en Paraguay

El diagrama expuesto, muestra de forma gráfica y esquematizada el porcentaje de homicidios ordinarios de mujeres (puesto que no todos los asesinatos de mujeres son pasibles de ser considerados feminicidios) y los feminicidios propiamente dichos, en relación a otros tipos de homicidios ejecutados en Paraguay durante el 2016, a fin de entender el impacto del fenómeno en estudio dentro de un contexto general.



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional



Al respecto, considerando como universo al total de muertes por homicidios (incluidos hombres y mujeres), los homicidios de personas del sexo femenino representó el 9,8% del total. Así también, teniendo como base el citado universo, se puede afirmar que, el 5,5% de las muertes por homicidio tuvo como causa principal al feminicidio.

Ahora bien, cambiando el universo general mencionado, y analizando solamente las muertes femeninas por homicidio, se puede decir que un 55,6% de las mujeres son asesinadas por su condición de tal.

Clasificación por Tipo de Feminicidio

Si bien el tipo legal de feminicidio establecido en la Ley N° 5777/16 “DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS MUJERES, CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA”, de reciente vigencia en Paraguay, no hace mención específica a las diferentes variantes que la casuística registra, un adecuado análisis del fenómeno obliga a diferenciar los distintos niveles de violencia suscitados con respecto al objeto de estudio. Más aun teniendo en cuenta que la información visibilizada podría servir de base a las instituciones para realizar distintos tipos de abordajes que lleven a la erradicación de esta problemática.

En ese sentido, en el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género de la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se menciona que en la experiencia latinoamericana se han identificado varias modalidades delictivas de muertes violentas de mujeres por razones de género. El material mencionado presenta una clasificación de 13 modalidades de feminicidios, sin embargo, en el año 2016 fue posible detectar en Paraguay la ejecución de básicamente 6 modalidades (feminicidio íntimo, no íntimo, infantil, por trata, familiar y por conexión). En parte esta clasificación está dada por la relación entre el autor y la víctima, sin embargo, también entran en juego otros elementos.

De esta forma, apreciamos en números, que el feminicidio íntimo se constituye en la expresión más intensa y destructiva de la violencia contra las mujeres, ya que es la expresión final de un proceso o ciclo de violencia en la pareja, proceso en el cual pueden estar presentes hechos o episodios sistemáticos de violencia previa como abusos psicológicos, físicos y sexuales. De acuerdo a la Clasificación, de un total de 38 feminicidios acontecidos en el 2016 en Paraguay, casi el 79% de los mismos fueron feminicidios íntimos, es decir, de cada 19 mujeres asesinadas por razones de género, 15 fueron ejecutadas por sus parejas o ex parejas sentimentales.

Clasificación por Tipo de Feminicidios - Año 2016			
Tipo	Definición	Cantidad	%
FEMINICIDIO ÍNTIMO	Es la muerte de una mujer cometida por un hombre con quien la víctima tenía o había tenido una relación o vínculo íntimo: marido, exmarido, compañero, novio, exnovio o amante, persona con quien se procreó un niño o una niña. Se incluye el supuesto del amigo que asesina a una mujer-amiga o conocida que rechazó entablar una relación íntima (sentimental o sexual) con este (OACNUDH, 2014)	30	78,9%
FEMINICIDIO FAMILIAR	Es la muerte de una mujer en el contexto de una relación de parentesco entre la víctima y el victimario. El parentesco puede ser consanguinidad, afinidad o adopción (OACNUDH, 2014)	3	7,9%
FEMINICIDIO INFANTIL	Es la muerte de una niña menor de 14 años de edad cometido por un hombre en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder que le otorga su situación adulta sobre la minoría de edad de la niña (OACNUDH, 2014)	2	5,3%
FEMINICIDIO NO ÍNTIMO	Es la muerte de una mujer cometida por un hombre desconocido con quien la víctima no tenía ningún tipo de relación. Por ejemplo, una agresión sexual que culmina en el asesinato de una mujer a manos de un extraño. También se considera el caso del vecino que mata a su vecina sin que existiera entre ambos algún tipo de relación o vínculo. (OACNUDH, 2014)	1	2,6%
FEMINICIDIO POR CONEXIÓN	Hace referencia al caso de la muerte de una mujer “en la línea de fuego” por parte de un hombre en el mismo lugar en el que mata o intenta matar a otra mujer. Puede tratarse de una amiga, una pariente de la víctima, madre, hija, o de una mujer extraña que se encontraba en el mismo escenario donde el victimario atacó a la víctima (OACNUDH, 2014)	1	2,6%
FEMINICIDIO POR TRATA	Es la muerte de mujeres producida en una situación de trata de personas. Por “trata” se entiende la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, ya sean rapto, fraude, engaño, abuso de poder o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la o las personas con fines de explotación. Esta explotación incluye, como mínimo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (OACNUDH, 2014)	1	2,6%
Total de Feminicidios		38	100%

Elaborado por el Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana con datos de la Dirección General de Orden y Seguridad de la Policía Nacional



Caracterización Temporal del Femicidio en Paraguay

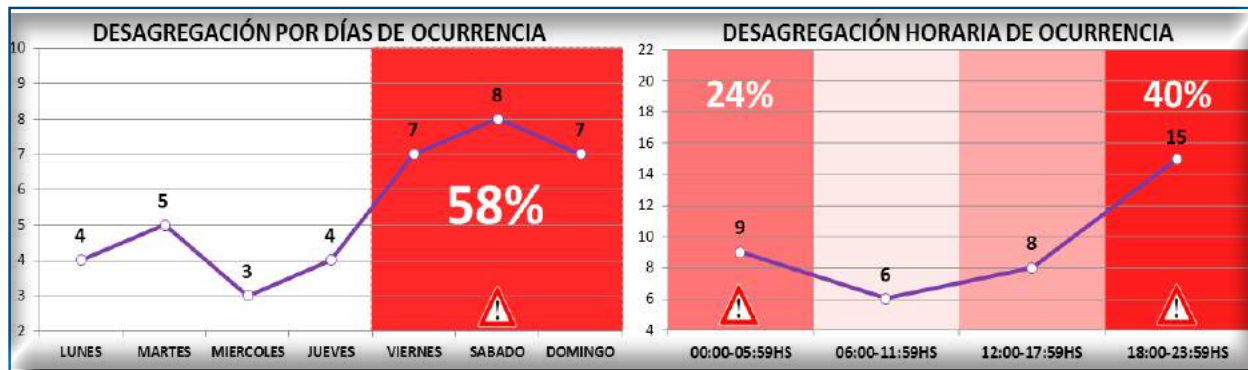
Victimas de Femicidio por Día y Hora

Observando los gráficos expuestos es posible determinar los días y horarios en los cuales se registró mayor cantidad de feminicidios en el país durante el año 2016, y de este modo conocer los momentos de mayor peligrosidad para las mujeres en cuanto a la violencia feminicida se refiere, así también, la determinación de este tipo de información es de utilidad para organizaciones encargadas de la prevención y de brindar asistencia, entre otras cosas, a fin de prever los recursos necesarios para los momentos críticos.

De acuerdo a lo expresado, visualizamos que los feminicidios aumentan en el transcurrir de la semana, elevándose a medida que se acerca el fin de semana y en los días correspondientes al mismo, registrándose un pico de víctimas los sábados. Se puede aseverar, que solamente en los fines de semana, se produjo en el 2016, casi el 58% de los feminicidios en el Paraguay.

En cuanto al horario de ocurrencia de los asesinatos de mujeres por razones de género, observamos que la frecuencia de víctimas aumenta a medida que se acerca la noche, detectándose un pico de víctimas que fallecen en el mencionado momento (18:00-23:59Hs). De esta forma vemos que la mayoría de estos hechos, el 64% aproximadamente, fueron cometidos habitualmente en un lapso de 12 horas, es decir, de 18:00 a 05:59 horas (noche y madrugada).

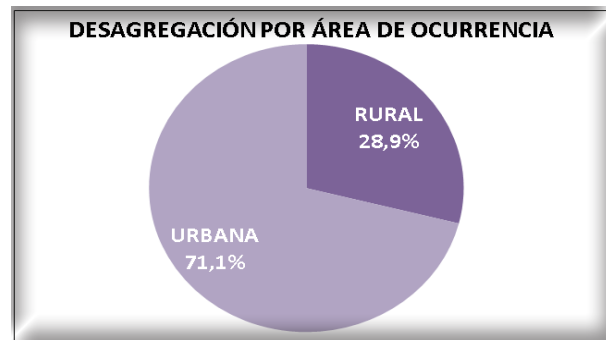
La razón de que este tipo de accionar se registre con mayor asiduidad los fines de semana entre la noche y madrugada podría obedecer a que en estos horarios existe menor control social formal e informal, mayor circulación/consumo de alcohol, mayor interacción entre miembros de la familia y/o comunidad, diferente al ritmo habitual experimentado en días laborales y en los cuales afloran temas o cuestiones que quedan invisibilizadas o postergadas a lo largo de la semana.



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional

Caracterización Territorial del Femicidio en Paraguay

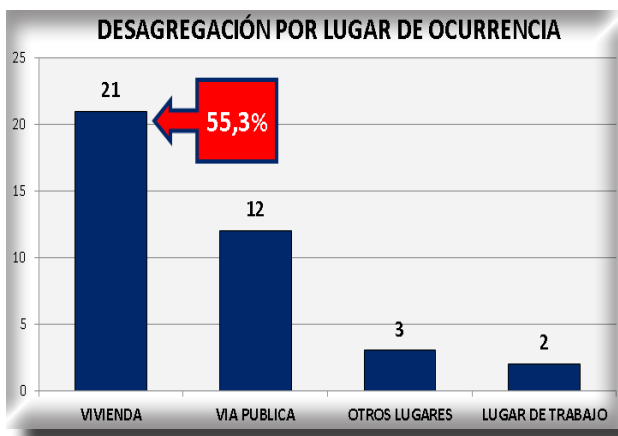
A la luz de los datos expuestos, podemos decir que el feminicidio en Paraguay tiene un rostro predominantemente urbano, ya que de los 38 asesinatos registrados en 2016, el 71,1% fueron cometidos en áreas o contextos urbanos, es decir, un equivalente a 27 víctimas. El feminicidio como manifestación de una parte de la violencia existente, no escapa de las causas o factores que inciden sobre la violencia general (aunque posea características propias), la existencia de manifestaciones violentas relacionadas al contexto urbano podría tener relación con una mayor densidad poblacional, un proceso gradual y desordenado de urbanización producto de la migración interna, y con ello crecimiento de asentamientos precarios y formación de cordones de pobreza.



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional



De acuerdo a ese contexto, investigaciones indican que el crecimiento de las ciudades es visto como un impulso al desarrollo, pero también como un incremento de los bolsones de pobreza, marginalidad y desigualdad. La existencia de violencia en las ciudades no puede entenderse por una sola causa. Algunos estudios han identificado ciertos factores relacionados a la existencia de violencia urbana; el tamaño, la densidad y la edad de la población parecerían apuntar a un incremento de la violencia. En este sentido, los principales factores que ayudan a interpretar la violencia urbana serían de orden demográfico. Según algunos estudios, si más de 40% de la población tiene entre 15 y 30 años, la posibilidad de un brote de violencia urbana se incrementa (Mascaro-Sánchez, P., García-Parra, S., Munares-García, T., 2012).



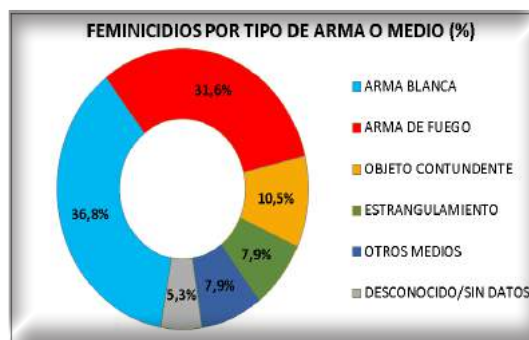
Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional

El hogar es el lugar en que más probablemente una mujer será víctima de homicidio, mientras que un hombre tendrá más probabilidades de ser asesinado en la calle o en lugares públicos. Es más probable que el autor de un homicidio en el hogar sea una persona conocida de la víctima, por ejemplo, un miembro de la familia o cónyuge, mientras que en el caso de homicidios en la vía pública es más probable que sus autores sean personas desconocidas para la víctima (UNODC, 2011). En la misma línea de lo mencionado, el gráfico visto revela un dato muy importante en la caracterización de los feminicidios en el país, ya que demuestra que las mujeres son víctimas más en sus propios hogares que en ningún otro lugar (tal como menciona la bibliografía existente), es así que, más de la mitad de este tipo de crímenes, el 55,3% exactamente, tiene como lugar principal del hecho, a las viviendas u hogares de las mujeres.

Caracterización Fáctica del Feminicidio en Paraguay

Victimas de Feminicidio por Tipo de Arma o Medio

Un aspecto común que tienen los feminicidios con los homicidios en general es la extendida utilización de armas de fuego y armas blancas para la perpetración de los mismos, sin embargo, en proporciones diferentes. Mientras en los homicidios en general resulta mayoritaria la cantidad de víctimas asesinadas con armas de fuego, en los feminicidios esa proporción pasa a segundo plano, ya que como se puede apreciar, en el gráfico siguiente, el arma blanca se constituye en la principal arma utilizada en la ejecución de los mismos. La razón de este comportamiento podría explicarse por el hecho de que en los homicidios en general, en los cuales pueden existir diferentes contextos de violencia como ser la violencia juvenil, la delincuencia organizada, violencia en contexto de delincuencia, entre otros, existió siempre una predominancia absoluta de las armas de fuego por sobre otro tipo de armas, dada por la tipicidad del accionar de los victimarios con respecto al fin buscado, además, la mayor parte de esos hechos son materializados en la vía pública; a contrario sensu, los feminicidios, en su gran mayoría, son ejecutados, como vimos anteriormente, dentro del hogar por una persona cercana y/o conocida, por lo que muchas veces la disponibilidad de armas blancas dentro de la vivienda (cuchillos de cocina, machetes, punzones, herramientas punzocortantes varias, etc.) es mayor en comparación a las armas de fuego. En muchos países la violencia en la pareja o la familia es una importante causa de homicidios de mujeres, a raíz de lo cual las tendencias en materia de homicidio de mujeres en general están determinadas por niveles de violencia en la pareja o la familia, y no por la violencia relacionada con las armas de fuego y la delincuencia organizada o las bandas, como ocurre en el caso de los hombres (UNODC, 2011).



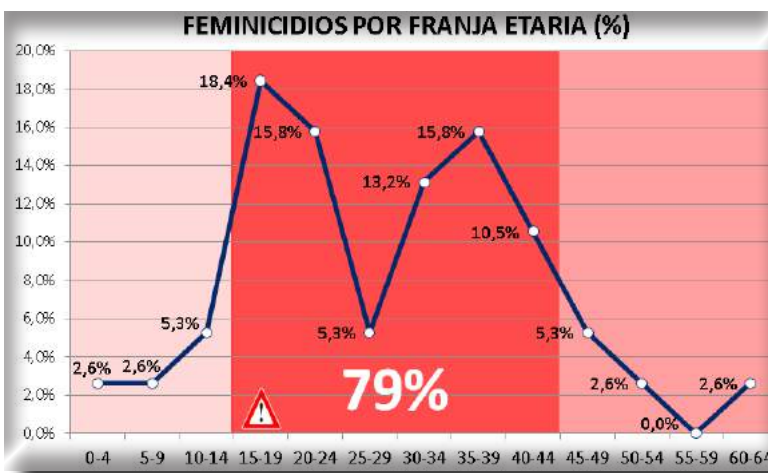
Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional



Victimas de Femicidio por Franja de Edad

En el 2016, las edades más victimizadas en Paraguay por la violencia feminicida, son las comprendidas entre los 15 a 19 años (18,4% del total). Es decir, mujeres saliendo de la adolescencia y entrando a la edad adulta. Sin embargo, los años comprendidos en el rango 15 a 44 años (mujeres en edad reproductiva) acumulan casi el 80% de las muertes.

Se puede decir que, el riesgo a ser víctima de feminicidio aumenta en el transcurso de la edad reproductiva de la mujer y va disminuyendo progresivamente con los años. Los feminicidios ocurridos fuera de las edades mencionadas, es decir, niñas y adolescentes (0-14 años) y mujeres adultas o adultas mayores (45-64 años) tienen un impacto estadístico menor en el total de hechos, acumulando poco más del 21% del total. Es importante mencionar que el promedio de edad de mujeres asesinadas por cuestiones de género en el año 2016 es de 29,2 años. La víctima de menor edad tenía 1 año y la de mayor edad, 63.

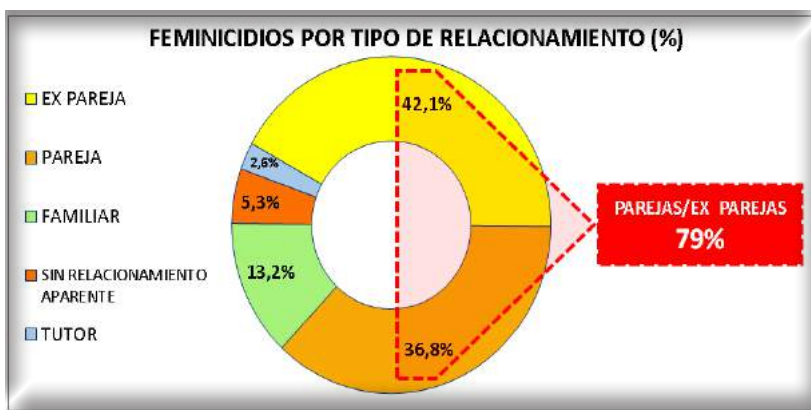


Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional

Relación Víctima – Autor de los Feminicidios

A la luz de los datos expuestos, se detecta que una gran parte de las mujeres víctimas de feminicidio fueron ultimadas por sus parejas o ex parejas sentimentales. Un 79% de las mujeres asesinadas tenían o tuvieron, al momento del hecho, una relación sentimental con el victimario, en muchos casos con hijos de por medio. Sin embargo, es importante resaltar que, en relación al porcentaje mencionado, existe una predominancia de casos en los cuales el victimario resultó ser ex pareja de la mujer,

más precisamente, un 42,1% de las víctimas registraba esta condición. En porcentajes menores se visualiza que parientes u otras personas cercanas (como hermanos, yernos, suegros, tíos, tutores, etc) fueron los que consumaron el hecho. Existe también una cantidad poco significativa de casos en los cuales la víctima no tenía ningún tipo de relacionamiento aparente con el agresor; de los dos casos ocurridos, uno fue un homicidio con agresión sexual de por medio y otro, una víctima denominada por conexión o por estar en la “línea de fuego” del atacante, según se vio anteriormente en la clasificación.



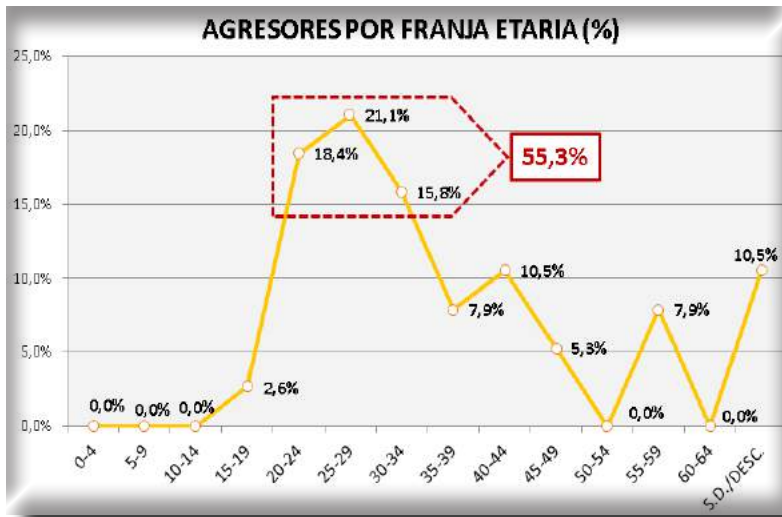
Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional

Para las mujeres, existe más riesgo de ser asesinada por alguien conocido que por un desconocido, existe cierta estabilidad a lo largo del tiempo en el nivel de homicidios relacionados con la violencia en la pareja o la familia. Se ha determinado que esa estabilidad guarda relación con los niveles de tensión subyacente en la sociedad y con el hecho de



que algunos persistentes factores de riesgo de violencia en la pareja o la familia solo pueden cambiar lentamente con el tiempo, entre ellos, un historial de violencia doméstica, desempleo del miembro masculino de la pareja, posesión de armas de fuego, consumo de drogas y alcohol, amenaza de separación, celos, dominación masculina extrema y otros factores de riesgo (UNODC, 2011)

Perfil de los Agresores



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional

El feminicidio, así como muchas otras manifestaciones de violencia de nuestra sociedad, es ejercido por jóvenes teniendo como receptor de esas manifestaciones a otra persona o individuo joven, en el caso de este estudio, mujeres jóvenes (tal como se analizó ut supra). La idea mencionada surge al momento de analizar los datos recabados, que muestran que los autores de feminicidios son principalmente individuos con edades que oscilan principalmente entre los 20 a 34 años, abarcando ese grupo a más del 55% de los feminicidas; con un pico en la franja 25-29 años (21,1%). En

cuanto al promedio de edad de los agresores, cuyas edades fue posible determinar, vemos que es de 33,1 años. Siendo el de más corta edad 19 años y el de mayor edad, 55 años.

Partiendo de la premisa de que existe una vinculación entre los hechos de feminicidio y el suicidio de los agresores. Y en ese sentido, considerando la totalidad de los victimarios, al menos el 21% de ellos se suicidaron o intentaron suicidarse posterior al hecho. Esta agresión-suicidio es particularmente fuerte en los casos de feminicidios íntimos, donde se eleva el porcentaje citado. Se puede decir, que el 100% de los casos de suicidio se registró en feminicidios de parejas y ex parejas, lo que demuestra la existencia de un fuerte vínculo o lazo emocional del autor respecto a la víctima, autor que al sentir amenazado el vínculo, por celos o ruptura del mismo, de forma enfermiza explota en una vorágine de violencia y descontrol.

Medición de La Tasa de Feminicidio en Paraguay

En lo que respecta al estudio del amplio espectro de la Violencia Contra las Mujeres (VCM) por medio de registros administrativos, no hay una especificación bien clara respecto a si debe hacerse una distinción entre las mujeres y niñas. Sin embargo, en la indagación de información a través de encuestas, sí existe lineamientos normativos específicos y recomendaciones técnicas precisas, ya que "NO se recomienda un límite de edad inferior a



los 15 años para encuestas sobre la violencia contra la mujer por tres motivos: para prevenir la confusión de la violencia basada en el género con otros tipos de violencia contra los niños; para asegurar la calidad de los datos y por razones metodológicas, jurídicas y éticas” (Naciones Unidas, 2011).

Para varios organismos internacionales, la recomendación expuesta, parece también abarcar al estudio del fenómeno de la VCM proveniente de los registros administrativos. En ese sentido, el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), uno de los organismos especializados más renombrados en este ámbito, utiliza para la medición de, lo



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con datos de la Policía Nacional

que denominan, autonomía física de las mujeres, dos indicadores principales: “Femicidio” y “Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex-pareja íntima”. Para ambos indicadores se hace mención al factor edad al mencionar que se tratan de víctimas “mujeres mayores de 15 años de edad”.

En este artículo, con el afán de capturar íntegramente el fenómeno del femicidio, se miden ambos indicadores considerando el factor mencionado de la edad de las víctimas, con el agregado de que también se presenta, de forma independiente, otro indicador de femicidio en el cual contempla todos los tipos acontecidos en todos los grupos etarios.

Bibliografía Consultada

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/femicidio)*. Recuperado de: http://oig.cepal.org/sites/default/files/modelo_de_protocolo.pdf

Mascaro-Sánchez, P., García-Parra, S., Munares-García, T. (2012). *Violencia basada en género en zonas urbanas y urbano marginales de Lima y Callao, 2007-2010*. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/pdf/afm/v73n2/a08v73n2.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) (2011). *Estudio mundial sobre el homicidio. Tendencias, contextos, datos*. Recuperado de: goo.gl/a6twrq

Naciones Unidas (2011). *Directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer: Encuestas estadísticas*. Recuperado de: http://oig.cepal.org/sites/default/files/directrices_para_la_produccion_de_estadisticas_sobre_la_violencia_contra_la_mujer1.pdf





O CUMPRIMENTO DA LIBERDADE CONDICIONAL E O IMPACTO NA SEGURANÇA PÚBLICA

POR: SIMONE FAGUNDES MESSIAS ZANELLA*

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma ação técnica preventiva e efetiva na área da segurança pública. Demonstra a importância da execução na individualização da pena, percebendo os processos de criminalização e os mecanismos de rotulação de criminosos. Pretende-se demonstrar a resolutividade de ações articuladas entre a política pública de segurança e as demais políticas públicas, contextualizando a realidade socioeconômica da população atendida e selecionada pelo sistema carcerário brasileiro.

Segundo o Atlas da Violência 2017 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, no ano de 2015 houve 59.080 homicídios no Brasil, uma taxa de mortalidade de 28,9 por 100 mil habitantes. O alvo da violência urbana é a população jovem masculina, de 15 a 29 anos, representando 47,8% do total de óbitos. Das 711.463 pessoas encarceradas no território brasileiro, 55% são jovens entre 18 e 29 anos; 61,6% são negros e 75,08% têm até o ensino fundamental completo (Brasil, 2014). Portanto, depreende-se dos dados acima que a juventude brasileira, a força produtiva do país, ou está aprisionada ou está sendo morta em chacinas ou em decorrência de acidentes de trânsito.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Relatório divulgado pela Anistia Internacional em fevereiro de 2015 coloca o Brasil como um dos países mais violentos do mundo, com altíssimos índices de reincidência. Na realidade carcerária brasileira, 7 em cada 10 presos voltam a praticar crimes, de modo que essa reincidência criminal desenfreada configura-se como um aspecto delicado, por ser responsável de forma direta pela superlotação carcerária e pela agudização da violência urbana.

Sob este prisma, adquirem importância as políticas de tratamento penal, de individualização da pena e de acompanhamento técnico do liberado condicional, enquanto ações potencializadoras de cidadania e redutoras de criminalidade.

Segundo dados consolidados pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do

Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do CNJ, em junho de 2014, o Brasil, estava em terceiro lugar no ranking mundial em termos de população carcerária. Possuía 563.526 presos para 357.219 vagas, com um déficit de 206.307 vagas.

Além disso, 147.937 pessoas estavam em prisão domiciliar, perfazendo um total de 711.463 pessoas presas. O déficit era de 354.244 vagas e havia 373.991 mandados de prisão pendentes de cumprimento. Portanto, se os mandados de prisão fossem cumpridos teríamos 1.085.454 pessoas presas, o que levaria o país a ter um déficit 728.235 de vagas no sistema prisional. O primeiro lugar no ranking mundial era ocupado pelos Estados Unidos da América, com uma população de 2.228.424 encarcerados e a China ocupava o segundo lugar, com 1.701.344 presos. Como se percebe, essa realidade assustadora requer ações efetivas e resolutivas no trato do sistema penitenciário brasileiro.

No Brasil, a Lei de Execução Penal (LEP, Lei nº 7210/84) prevê em seu artigo 5º que o indivíduo privado de liberdade deve passar por um processo de individualização da pena, que consiste em avaliação subjetiva e objetiva do perfil do indivíduo, bem como o estabelecimento de uma proposta que satisfaça as suas necessidades e o auxilie, objetivamente, em sua reintegração social. Porém, o que vemos na prática do processo de execução da pena é que esse princípio é inexecutável no cotidiano do sistema prisional brasileiro, devido a diversas carências apresentadas pela estrutura estatal. Carências essas das mais variadas ordens, entre as quais as materiais, de recursos humanos e também de cunho filosófico. O resultado disso é a total desassistência no momento mais crítico da pena, que é a liberdade condicional, reconhecida como a última fase do sistema progressivo, mormente quando se sabe que o Estado não cumpre o expresso no art. 139 da LEP, que refere a

*Mestre em Serviço Social. Especialista em Terceiro Setor e Assistente Social. Assistente social da Superintendência dos Serviços Penitenciários - SUSEPE/RS.



necessidade de se dar atendimento ao liberado condicional pelo Serviço Social, Patronato e pelos Conselho da Comunidade.

Nesse sentido, Lopes lembra que:

“A verificação de técnicas de controle social não punitivas é essencial para o sucesso de uma política criminal voltada para os marginalizados. Tais políticas públicas oferecem um menor custo social, ao encararem o problema da criminalidade com técnicas de prevenção ao crime de caráter primário. Atuam na raiz do conflito, neutralizando o crime antes de ele ocorrer, a médio e longo prazos”. (Lopes, 2008, pág. 76)

Nessa trilha, faz-se indispensável a necessidade do comprometimento das autoridades na criação de uma política criminal que efetivamente se ocupe do livramento condicional.

Observa-se que no cumprimento da liberdade condicional existem vários equívocos interpretativos que permeiam essa matéria, gerando um total descaso e desassistência ao liberado condicional. Vê-se que o sistema prisional brasileiro não se responsabiliza pelo apenado em cumprimento de liberdade condicional e o Poder Judiciário, via de regra, age como instituição controladora, exigindo apresentações com lapsos temporais predeterminados para fins de comprovação de local de moradia e se o indivíduo está a exercer atividade laboral lícita. Ou seja, a legislação impõe regras inatingíveis para aqueles recém-saídos do cárcere, sem nenhuma estrutura ou apoio das políticas públicas, restando-lhes o total descaso, a marginalização e o preconceito.

Nessa ótica, Vázquez González refere que os fatores de risco são múltiplos, sendo eles individuais, biológicos, físicos, psicológicos, familiares, socioeducativos e socioambientais, sinalizando que o fenômeno da violência não tem causa ou solução única por ser multifatorial (Vázquez, 2003).

Estratégia de racionalização de recursos e redução da violência

No Brasil, a situação socioeconômica com 14,2 milhões de desempregados agrava o processo de exclusão social. Atualmente, o montante de desempregados no Estado do Rio Grande do Sul é de cerca de 203 mil pessoas (IBGE,

2017), o que gera o surgimento de um exército de pessoas sem ocupação, com baixa escolaridade e frágil qualificação profissional.

No ano de 2016, realizou-se levantamento do perfil dos liberados condicionais atendidos pelo Programa Voltar a Confiar (PVC), desenvolvido pela Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas (VEPMA) de Porto Alegre/RS, no qual se aferiu que a grande maioria dos atendidos são pessoas sem qualificação profissional, baixa escolaridade e sem referências profissionais, aspectos que dificultam ou impedem o ingresso/reingresso no mercado de trabalho formal. E é justamente nessa perspectiva complexa, excludente e estigmatizadora que se insere o PVC, que tem por escopo o trato da questão social envolvendo os liberados condicionais e suas famílias. Portanto, como bem observa Iamamoto, “(...) a questão social é mais do que as expressões de pobreza, miséria e “exclusão” ” (Iamamoto, 2008, pág.29).

As Figuras 1, 2 e 3, apresentadas abaixo, indicam o perfil das pessoas atendidas pelo Programa Voltar a Confiar da VEPMA de Porto Alegre:

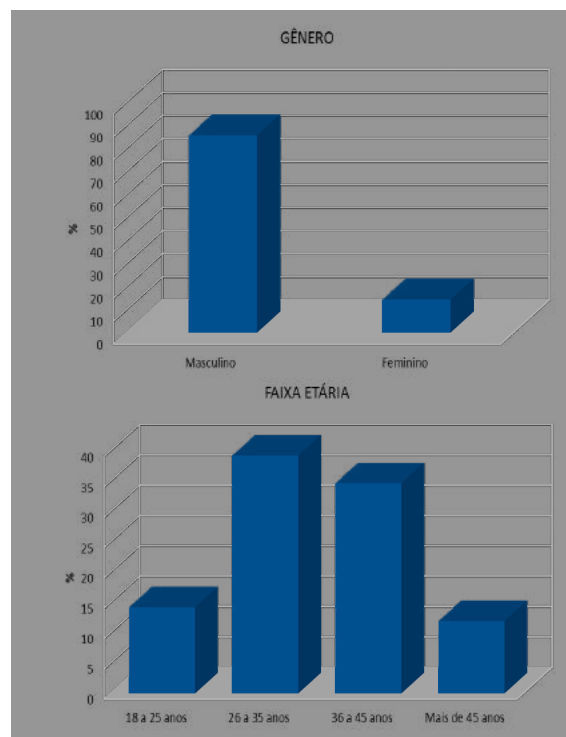


Figura 1 – Perfil dos atendidos pelo PVC em relação ao gênero e faixa etária.

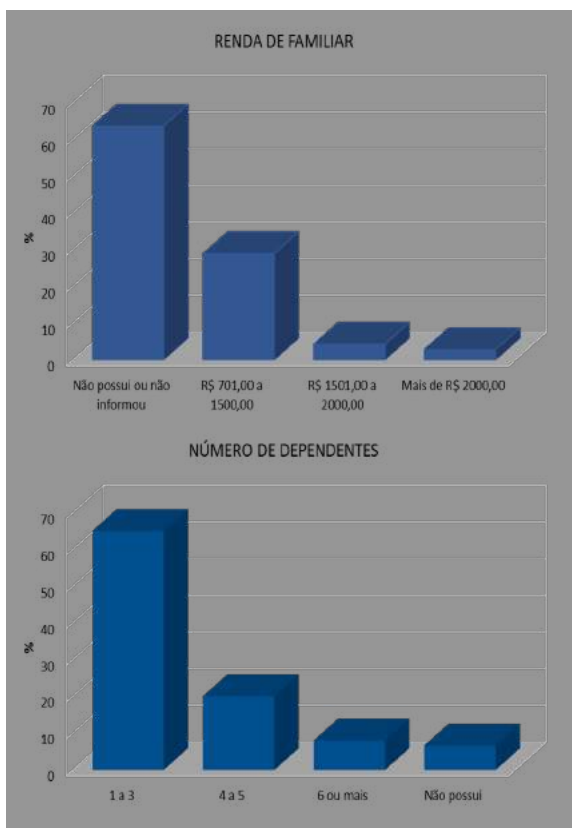


Figura 2 – Perfil dos atendidos pelo PVC em relação a Renda Familiar e ao Número de Dependentes.

Consciente dessa realidade, a VEPMA de Porto Alegre assumiu o desafio de implantar o PVC em julho de 2015, em consonância com a Resolução Nº 96, de 27/10/2009, do CNJ. Trata-se de proposta inédita no país no que se refere ao atendimento sistemático e continuado das pessoas em liberdade condicional e seus respectivos familiares.

Conforme esclarece Pereira, a “(...) política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático já referido.” (Pereira, 2008, pág. 96).

Na Comarca de Porto Alegre/RS, o Juiz Titular da VEPMA propôs a instalação do PVC com base nos preceitos e instrumentos do projeto similar chileno “Volver a Confiar”, do Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana do Instituto de Asuntos Públicos da Universidad de Chile, realizado desde 2011 naquele país. O Programa foi adaptado e customizado às dificuldades e possibilidades presentes nas políticas públicas brasileiras disponíveis.

O PVC tem como finalidade precípua construir um conjunto de ações técnicas, intencionais e estruturadas que visem dar resposta e/ou solução aos problemas identificados que dificultam a execução do cumprimento da liberdade condicional.

Não sem razão, Boschi ensina que:

“Zaffaroni e Pirangelli, neste sentido, falaram com muito acerto, quando definem a co-culpabilidade como um dado que explica o porquê, muitas vezes o egresso do sistema penitenciário altamente estigmatizados pela prisão e sem apoio da sociedade reencontrarem o caminho do crime e da violência” (Boschi 2003, pág. 63).

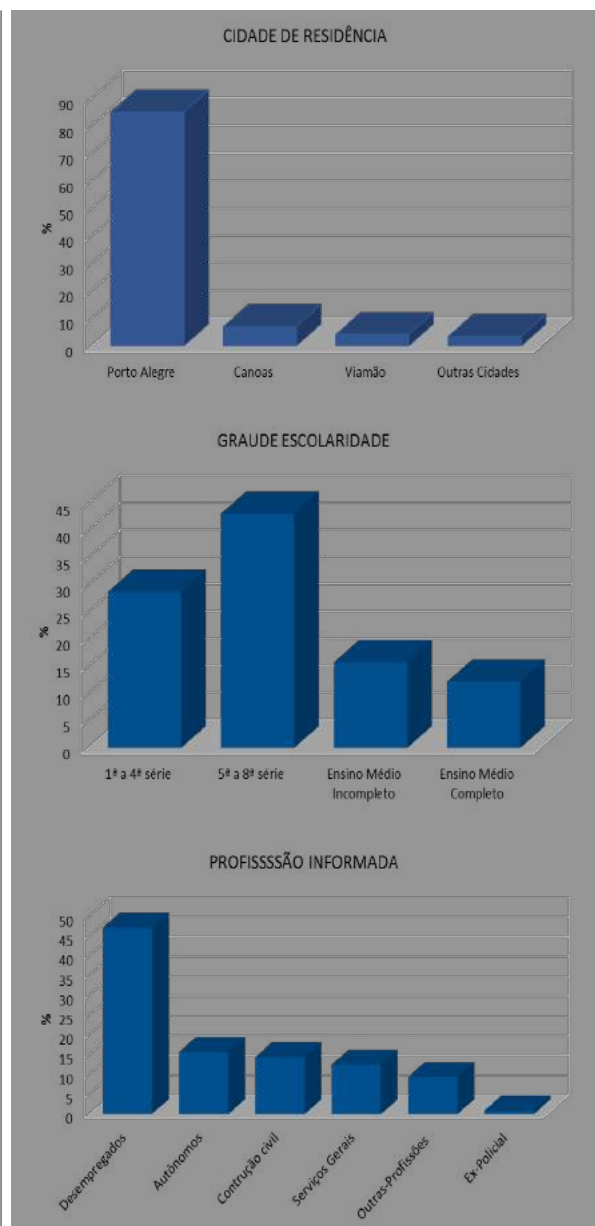


Figura 3 – Perfil dos atendidos pelo PVC em relação a Cidade de Residência, Grau de Escolaridade e Profissão Informada.



O PVC objetiva, fundamentalmente, (a) resgatar os vínculos dos egressos com seus familiares e comunidade local; (b) estabelecer interlocução com os órgãos que executam as políticas públicas; (c) integrar o indivíduo novamente em sua comunidade local; (d) trabalhar crítica e cientificamente a questão dos estigmas; (e) inserir os assistidos no programa no mercado de trabalho, não somente pelo aspecto da produção, do capital, mas também pelo aspecto subjetivo, de construção do ser, de plenitude, visto que, "(...) o trabalho é uma atividade potencialmente livre..." (Barroco, 2010, pág 60); (f) propor um repensar sobre a prática delitiva; (g) auxiliar no resgate da autoestima; (h) analisar conceitualmente a conjuntura socioeconômica que envolve a questão do crime, o papel da comunidade e das relações familiares sociais como controle da violência e criminalização.

Sob este influxo, Serrano, citando a lição de Cohen e M. Felson, refere que um dos fatores que influenciam na prática delitiva é a ausência de guardiões capazes de prevenir as infrações (Serrano, 2016, pág 267). Por certo, é necessário e pertinente uma reflexão sobre o amplo conceito que o termo "guardião" possui na esfera material, objetiva e subjetiva. Por "guardião" entende-se a existência de uma pessoa com forte afeição junto ao liberado condicional, que o defende aguerridamente junto a algo ou alguém; um protetor, conservador ou um depositário da confiança, de sorte que a ausência dessa figura na vida dos jovens estimula um profundo sentimento de abandono e contribui sobremaneira para a adoção de condutas violentas e criminosas.

A falta de convivência familiar, de "investimento emocional" por parte dos pais em seus filhos, a ausência de políticas públicas e comunitárias que absorvam o tempo livre das crianças e adolescentes e, bem assim, as "(...) mudanças nas atividades rotineiras das pessoas repercutiam ainda em uma redução dos controles informais de uma comunidade (...), os sujeitos passam menos tempo em sua comunidade..." (Serrano, 2016, pág 268).

Desse modo, o PVC busca a emancipação social e econômica dos liberados condicionais e seus respectivos familiares, já que compreende que "A banalização da vida humana, desemprego, violência, violação dos direitos e exploração intensa da força de trabalho caracterizam a vida cotidiana no tempo presente..." (Santos, 2008, pág 64).

A operacionalização metodológica do Programa Voltar a Confiar

As bases operacionais do trabalho estão pautadas no entendimento reflexivo e na percepção do indivíduo em sua totalidade, como categoria epistemológica e metodológica, já que "O ser humano, seja ele quem for, é um ser social, e como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem, que devem ser consideradas pelas políticas públicas" (Pereira, 2008, pág.103). Com essa referência teórica e filosófica parte-se para a elaboração do Plano de Trabalho, estipulação de metas e objetivos a serem alcançados com a aplicação dessa prática inovadora na execução penal. Várias reuniões foram realizadas com o Poder Executivo e com o Poder Judiciário no sentido de construir um nivelamento conceitual. No curso do trabalho, o aprofundamento e o nivelamento conceitual se mostraram tão ou mais importante que as demais etapas, pois se as autoridades e os gestores não possuem clareza do processo em sua íntegra, de seu caráter inovador e imprescindível, não se conseguirá avançar na execução operacional.

Vencida a primeira etapa de formatação, passa-se, num segundo momento, para uma pesquisa no cartório judicial que reúne os processos dos liberados condicionais para se criar um fluxo de pesquisa em relação aos usuários. Pesquisam-se os processos criminais que tramitam na VEPMA com o intuito de levantarmos os dados de identificação, visando a um contato preliminar com os usuários para a apresentação e oferta do atendimento proposto. Nesse momento, dá-se início à organização e sistematização operacional do atendimento. Diversos documentos foram sendo elaborados ao longo da implantação do PVC, sobretudo instrumentos documentais a serem utilizados na realização de encaminhamentos às instituições públicas ou privadas, bem como a solicitação e informações a serem encaminhadas diretamente para o magistrado do processo responsável por fiscalizar as condições do livramento condicional, visando à agilização processual e garantia de direitos.

A criação de um diálogo direto com o magistrado sobre as necessidades e solicitações dos liberados condicionais, por si só, já propõe uma ruptura paradigmática



em relação a desmitificação da burocracia, gerando personalização, fluidez e dinamicidade processual. Nos acompanhamentos realizados há a territorialização da problemática vivenciada pelo usuário, vale dizer, as políticas públicas locais, do território onde o cidadão está vinculado são acionadas. Essas políticas públicas locais são chamadas a cumprirem o seu papel, responsabilizando-as no âmbito do atendimento ao egresso e seus familiares. Conforme observa Sudbrack:

“Geralmente, a rede é constituída por meio de interações que visam à comunicação, à troca e à ajuda mútua, e emerge a partir de interesses compartilhados e de situações vivenciadas em agrupamentos ou localidades: a vizinhança, a família, o parentesco, o local de trabalho, a vida profissional, etc.” (Sudbrack, 2004, pag.35).

A interlocução interinstitucional retoma aspectos arraigados na cultura social, como a questão do preconceito em relação ao indivíduo que cumpriu pena e sua família. Desvelar e manejar estigmas passa, sob esse viés, a ser uma etapa importante no processo de implantação dessa proposta. Como afirma Mesquita,

“Refletir sobre os preconceitos supõe, em princípio, inscrevê-lo na dinâmica da vida cotidiana-lócus privilegiado de sua reprodução e, nesse percurso, problematizar alguns aspectos que caracterizam a cotidianidade. Aqui, repousa o entendimento de que para a compreensão crítica dos preconceitos e o exame cuidadoso de suas manifestações há que se considerar o significado da cotidianidade em sua dimensão mais genérica, alargando o olhar para sua configuração na lógica da sociabilidade burguesa” (MESQUITA et. al, 2001, pág.78).

Os encaminhamentos realizados vão desde as necessidades de trabalho, passando pelo atendimento em saúde, confecção de documentações, liberação de cestas básicas, cursos profissionalizantes, entre outros. Além do atendimento individual, também são realizados grupos temáticos de discussão e reflexão. O resultado de todo esse investimento reflete diretamente na redução da reincidência criminal daqueles que estão em acompanhamento.

A maioria dos dados consolidados nas Figuras 1, 2 e 3 constituem um reflexo da realidade da população carcerária brasileira. A Figura 4 apresenta um levantamento das necessidades informadas pelas pessoas atendidas pelo PVC e os encaminhamentos entregues, os quais são baseados nestas necessidades.

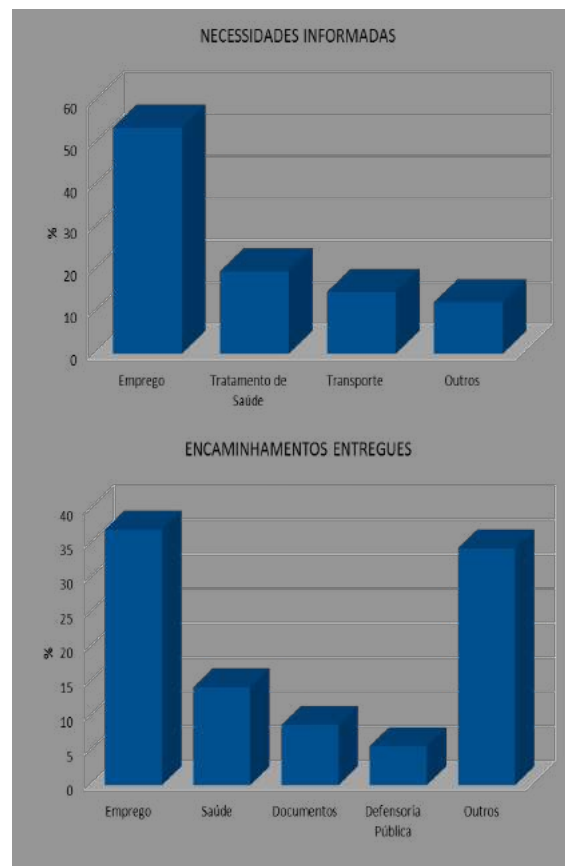


Figura 4 – Levantamento das necessidades informadas pelos atendidos pelo PVC e os encaminhamentos entregues referentes às estas necessidades.

Considerações finais

No cotidiano do acompanhamento dos liberados condicionais e seus familiares, temos com certeza concorrido com diversas formas criminais e criminalizantes. Somos “concorrentes” diretos do tráfico e das facções, devido influenciarmos na ruptura do círculo vicioso do crime por meio da reincidência.

Percebemos, que a efetivação do atendimento dessa população pelas políticas públicas, tem evitado que as pessoas que ingressaram e aderiram no PVC cometam novos crimes e engrossem as estatísticas criminais. Portanto, assistência social, assistência à saúde, acesso a documentação civil, à educação, entre outras políticas públicas tem influenciado diretamente na redução da violência urbana, sendo um referencial paradigmático a ser considerado e apoiado na segurança pública.



Referências Bibliográficas

BARROCO, Maria Lúcia. 2010. *Ética e Serviço Social: Fundamentos Ontológicos*. São Paulo: Cortez.

BOSCHI, José Antonio Paganella. Violência e criminalidade: o resgate do pacto federativo como proposta de solução. *Revista de Estudos Criminais*. 3 (12): 156-167. 2003.

BRASIL. 2017. *Cidadania nos Presídios*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

BRASIL. 2014. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Brasília: Ministério da Justiça (Departamento Nacional Penitenciário - DEPEN).

BRASIL. 2014. *Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça (Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas).

BRASIL. 1984. *Lei de Execução Penal nº 7210* (11 de julho de 1984). Brasília: Governo Federal.

COUTO, Berenice Rojas; Yazbek, Maria Camelita; Raichelis, Raquel. *A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil*. Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2016. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua*. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). 2017. *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro: Fórum de Segurança Pública.

LOPES, Luciano Santos. 2008. A Contribuição de Alessandro Baratta para a Criminologia Crítica. *De Jure-Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*.

MENEZES, Ruben de Souza. *A importância do tratamento para a redução da violência em pessoas portadoras de esquizofrenia*. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em medicina). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

MESQUITA, Marylucia. *Contribuições à crítica do preconceito no debate no Serviço Social*. Presença Ética. Recife, PE: UNIPRESS, 1, 1, pág. 67-89, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. 2007. *Necessidades humanas*. Subsídios à crítica dos mínimos sociais (4ª ed). São Paulo: Cortez.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania*. Política social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. *Direitos, desigualdade e diversidade*. Política social no Capitalismo: tendências

contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SERANO, Afonso. *Curso de Criminologia* (3ª ed. rev, atual e ampl.). São paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

SULDBRACK, Maria de Fátima, CINNANTI, Cristina. Redes Sociais na prevenção da drogadição entre crinaças e adolescentes em situação de rua. IN: BONTEMPO, Denise, SULDBRACK, Maria de Fátima; SILVA, Maria Terezinha da. *Crianças e adolescentes em situação de rua e consumo de drogas*. Brasília: plano Editora, 2004

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. *Projeto de Trabalho do Programa Voltar a Confiar*. Porto Alegre: Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas VEP-MA/TJRS, 2015. LOSEKANN, Luciano André; ZANELLA, Simone Fagundes Messias.

VÁZQUES, González C. 2003. *Delinquência Juvenil, Consideraciones Penales y Criminológicas*. Madrid: Colex.

VILAGRA, Carolina. *Bases Teóricas para a Construção do Programa "Volver a Confiar". Volver a Confiar: Caminos para la integración Post Carcelaria*. Chile: Universidad de Chile.





ALTERNATIVAS PENAIS: ANÁLISE DA CONFORMIDADE DAS PRÁTICAS AOS REFERENCIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA

POR: NEUMA CIPRIANO BRAGA* E WEIBSON BRAGA JÚNIOR**

RESUMO

O artigo trata da análise das práticas de acompanhamento adotadas na Central de Alternativas Penais em Fortaleza/Ce e sua conformidade ao referencial preconizado pela política pública nacional de alternativas penais, com foco no acompanhamento dos beneficiários de medidas cautelares. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental foi concebido um instrumental com parâmetros que subsidiaram a verificação da conformidade das práticas de acompanhamento interdisciplinar adotadas na central de alternativas penais de Fortaleza-Ce, no ano de 2015, com o preconizado pelos referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais. Observou-se por fim, a comprovação da hipótese em quase sua totalidade, pois, de treze parâmetros, nove ocorrem em conformidade e quatro de forma parcial, ressalvadas dificuldades ligadas à carência de efetivo e a sobrecarga de tarefas e serviços junto ao corpo técnico; à falta de uma maior estrutura de salas; à necessidade de recursos materiais e financeiros para atendimento de demandas imediatas junto aos beneficiários das medidas cautelares. Destacaram-se como fatores positivos a colaboração dos membros da equipe, a busca pela atualização e resolutividade das demandas dos beneficiários e, a articulação com setores da própria Secretaria da Justiça e Cidadania para encaminhamento de demandas relacionadas a trabalho, qualificação e cidadania.

Os dois grandes desafios impostos ao sistema de justiça criminal brasileiro, baseando-se na interpretação junto aos referenciais da Política Pública Nacional de Alternativas Penais preconizada pelo Ministério da Justiça, são: (i) acabar a “cultura do encarceramento” para, desse modo, mitigar a superlotação das unidades prisionais, e; (ii) promover a inclusão e o convívio social dos apenados, visando a redução da reincidência, com a abertura de oportunidades viáveis e lícitas para trilharem novos caminhos na vida. Para lidar com tais desafios, em 2015, três acordos de cooperação técnica foram firmados pelo Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça. O objetivo foi promover e definir diretrizes para a implantação das audiências de custódia em território nacional; à monitoração eletrônica, e; à política de alternativas penais.

O presente estudo não tem por foco os processos atinentes às audiências de custódia, tampouco à monitoração eletrônica. A pesquisa se deteve à análise das práticas da equipe de acompanhamento psicossocial da Central de Alternativas Penais de Fortaleza/Ce e sua conformidade ao recomendado pela Política Nacional de Alternativas Penais. Esclarece ainda que não apresentará o processo de monitoramento da pessoa

presa (intramuros), mas tão somente o processo de acompanhamento daquelas que estejam submetidas a medidas cautelares diversas à prisão, ou seja, pessoas ainda não sentenciadas, público este atendido pela central supracitada.

Considerando que, para Zaffaroni (2004), as alternativas penais surgem como uma “[...] uma tendência político-criminal contemporânea, que postula a redução ao mínimo da solução punitiva nos conflitos sociais, em atenção ao efeito frequentemente contraproducente da ingerência penal do Estado” (Zaffaroni, 2004, p. 314 e 315) faz-se relevante problematizar o modo pelo qual os beneficiários de tais medidas são acompanhados pela Central de Alternativas Penais, analisando as atividades desenvolvidas em comparação ao recomendado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Ministério da Justiça), a fim de compreender a existência de disparidades e trazer à tona questões que possam promover reflexões para aproximação aos referenciais da respectiva política pública.

Diante do exposto, o questionamento principal da pesquisa, do qual desaguarão as demais questões a serem investigadas, é: - Como ocorrem as práticas de acompanhamento da central de alternativas penais de Fortaleza na perspectiva dos referenciais da política de alternativas penais preconizada pelo Ministério da Justiça?

*Graduada em Psicologia pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Organizacional e Clínica, assim como na área de Planejamento, Políticas Públicas, Captação de Recursos e no Gerenciamento de Projetos e Convênios. Primeira Coordenadora do Centro de Referência em Direitos Humanos do Ceará.

** Oficial Superior da Polícia Militar do Ceará, atualmente no posto de Major. Possui MBA em Gerenciamento de Projetos (UNIFOR) e é Especialista em Direitos Humanos, Segurança Pública e Cidadania (UFC). Certificado como Profissional em Gerenciamento de Projetos (Project Management Professional – PMP®) pelo Project Management Institute (PMI-EUA).



1. Metodologia adotada

A pesquisa teve como método de abordagem o método hipotético-dedutivo que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese (Gil, 2008). Quanto aos procedimentos utilizados para coleta de dados foi utilizada a pesquisa bibliográfica e a análise documental, por se tratar de métodos de pesquisa que se desenvolvem a partir do acesso a materiais já elaborados e constituídos principalmente nos livros de leitura corrente, artigos científicos, manuais de referência informativa, relatórios, prontuários de atendimento e de acompanhamento, macroprocessos de trabalho e demais documentos relacionados ao acompanhamento de atendimentos individuais, reuniões, registros e encaminhamentos, grupos e oficinas, visitas, dentre outras atividades desenvolvidas pela Central de Alternativas Penais de Fortaleza.

O referencial teórico-metodológico utilizado para a realização da pesquisa traz, inicialmente, contribuições de autores como Durkheim (1999 e 2007), Merton (1970), Morselli (2000), Zaffaroni (1991) e Ferrajoli (1995), de modo a compreender a dinâmica do contexto social que potencialmente propicia o surgimento do comportamento desviante e os aspectos relacionados à pena e ao minimalismo penal. A partir daí, os aportes de Sica (2007); Parker (2005);

Jaccoud (2005), quanto ao protagonismo das pessoas e responsabilização presentes nas práticas de justiça restaurativa. As contribuições de autores como Edgar Morin (2005); Souza (2009); Teixeira e Paim (2000) apoiaram a análise do processo de acompanhamento penal (jurídico-psicossocial) extramuros a partir de uma perspectiva interdisciplinar e intersetorial.

2. Postulados e parâmetros de conformidade

2.1. Os Postulados da Política Pública Nacional de Alternativas Penais

No documento que define os postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais (BRASIL, 2016a, p. 23), fica expressa a importância de se adotar um modelo de gestão e parâmetros que apoiem as práticas de acompanhamento nas centrais de alternativas penais de todo o país. Ressalta-se que não se trata da adoção de um modelo de gestão que provoque o engessamento de iniciativas das centrais de alternativas penais, mas que possam fazer frente à cultura do encarceramento, em respeito à diversidade dos sujeitos envolvidos e dos conflitos manifestos.

Desse modo, é relevante apresentar os postulados nos quais se sustentam os princípios e diretrizes da atual política nacional de alternativas penais. São referenciados como “metaprincípios estruturantes” (BRASIL, 2016a, p. 17) que têm por finalidade prioritária a redução do encarceramento no Brasil.

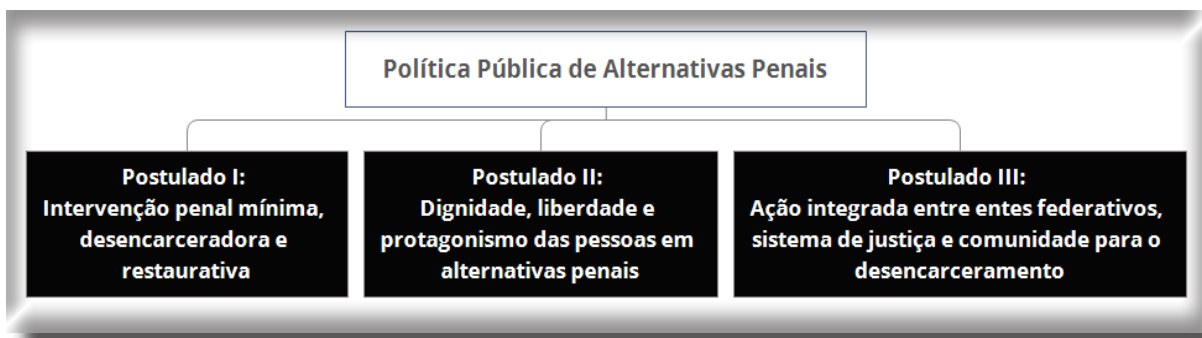


Figura 1 – Postulados da Política de Alternativas Penais

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos postulados, princípios e diretrizes da política nacional de alternativas penais (BRASIL, 2016a, p. 17).



O primeiro postulado “Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa” orienta as possibilidades de intervenção em duas frentes. Prioritariamente, recomenda a modificação da legislação no sentido de descriminalizar condutas para as quais sejam cabíveis outras formas de controle social formal ou informal. O segundo nível de intervenção orienta a aplicação de alternativas penais às condutas residuais que, por ventura, ainda seja considerável uma intervenção penal mínima, de modo a privilegiar a liberdade das pessoas com foco restaurativo.

Ressalta-se que as práticas de justiça restaurativa, conciliação e mediação de conflitos, surgem com a proposta de tratar os conflitos em observância aos interesses e necessidades reais e legítimas das pessoas envolvidas, ao invés de replicar o paradigma estatal de se apoderar do conflito, despersonalizando-o.

O segundo postulado “Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais” promove uma mudança de velhos paradigmas que insistem em aproximar as alternativas penais a uma concepção meramente retributiva com a fiscalização e monitoramento por parte do Estado, para novos paradigmas que privilegiem a adequação da pena ou medida e o seu cumprimento à real solução do conflito para as partes envolvidas, a partir do foco no protagonismo e responsabilização, restaurando relações e danos, quando possível e desejável pelas pessoas (BRASIL, 2016a, p. 22). Os atributos de dignidade e liberdade deste postulado preceituam que não haja qualquer tipo de constrangimento físico, como o uso da monitoração eletrônica, por entender que este dispositivo carrega em si o paradigma de contenção e controle. Nesse sentido, o reconhecimento das potencialidades, a autonomia, a consensualidade e a voluntariedade, também são características deste postulado que estão presentes no processo de acompanhamento aos beneficiários de alternativas penais, especificamente, às medidas cautelares diversas da prisão.

O terceiro postulado “Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento” prevê o essencial suporte às decisões adotadas pelo sistema judiciário para que haja efetivação junto às partes envolvidas em conflitos, compreendendo o contexto social e as demandas apresentadas. O postulado destaca que os efeitos desejados pela política dificilmente serão alcançados caso se atenham somente a aplicar as alternativas penais diversas ao aprisionamento e o incentivo ao protagonismo e responsabilização das partes, sem que haja uma rede de políticas públicas e o envolvimento da sociedade civil para lidar com a complexidade de cada caso (BRASIL, 2016a, p. 25).

2.2. Os parâmetros de conformidade

O Manual de Gestão para Alternativas Penais que trata do acompanhamento dos beneficiários de medidas cautelares diversas da prisão propõe a adoção de um modelo de gestão para acompanhamento aos beneficiários de medidas cautelares (BRASIL, 2016b, p. 30). Destaca-se a explícita intenção de não engessar as ações desenvolvidas em cada uma das centrais de alternativas penais em funcionamento no território brasileiro, mas sim, ampliar o escopo e agregar valor aos serviços desempenhados nas centrais de modo a acolher as novas modalidades abrangidas pela política de alternativas penais.

Para o presente estudo, foi elaborado um instrumental com parâmetros que subsidiem a análise da conformidade das práticas de acompanhamento adotadas na central de alternativas penais de Fortaleza-Ce com o preconizado pelos referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais.

Processo	Procedimento	Parâmetro
1. Acolhimento	1.1. Primeiro atendimento psicossocial	O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.
	1.2. Encaminhamentos para a Rede	A pessoa é encaminhada para serviços da rede, de forma não obrigatória, a partir das demandas apresentadas e sentidas nos atendimentos



Processo	Procedimento	Parâmetro
2. Articulação	2.1. Pesquisa preliminar	Há o levantamento da rede de proteção social considerando órgãos de políticas públicas, instituições públicas e privadas, entidades filantrópicas.
	2.2. Visita de articulação e cadastramento	Há a articulação de visita para conhecer, cadastrar a instituição e firmar parceria.
	2.3. Capacitação inicial	Ocorre capacitação individualizada com a entidade parceira visando a troca de experiências e a capacitação para alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes para a consolidação da parceria.
	2.4. Visitas de rotinas e discussão de casos	A Central agenda visitas às instituições com frequência pelo menos semestral, porém cabe agendas extras, convites para estudos de casos na sede da Central, pautas comuns nos encontros da Rede, contatos telefônicos e por email periódicos, além de outros recursos e agendas que se fizerem necessários
	2.5. Capacitação de rotina	É realizado um encontro anual entre entidades parceiras, subsidiado pela realização de encontros/seminários, visando a troca de experiências, a capacitação para atuação com alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes.
3. Acompanhamento	3.1. Atendimento individual	O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.
	3.2. Participação em Grupo	O acompanhamento em grupo é realizado pela equipe da Central com dinâmicas, palestras, rodas de conversas, dentre outras abordagens possíveis.
	3.3. Estudo de caso	Há reuniões periódicas (semanais ou quinzenais) entre a equipe da Central, garantindo um olhar interdisciplinar.
	3.4. Rotina de cumprimento	A pessoa beneficiária de alguma medida somente fica obrigada a retornar na Central caso haja medida de comparecimento obrigatório. No acompanhamento às outras medidas o retorno é construído com a pessoa a partir das circunstâncias de cada caso.
	3.5. Ajustamento	Há o atendimento individual por técnico da Central, buscando resolver problemas e reajustar/repactuar cumprimento da medida.
	3.6. Informes ao juiz	É enviada informação ao Judiciário, via ofício, acerca do cumprimento, regular e/ou integral, da medida.

Quadro 1 - Parâmetros para análise de conformidade

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos referenciais da Política Pública Nacional de Alternativas Penais.

Tal instrumental deverá subsidiar a validade (ou não) da hipótese em análise de cada processo de acompanhamento preconizado pela política nacional, sob a incumbência da central de alternativas penais.

Resalte-se que os três macroprocessos destacados no instrumental, a saber: a) Acolhimento; b) Articulação; e, c) Acompanhamento; encontram-se transversalmente correspondentes aos postulados e categorias anteriormente descritas e a partir dessa perspectiva foram analisados.

3. A central de alternativas penais de Fortaleza-Ceará-Brasil

Nesta seção será apresentada a estrutura organizacional da Central de Alternativas Penais de Fortaleza (CAP), no Ceará, destacando a criação e a composição multidisciplinar da central. Para garantir a expansão dos serviços voltados à execução da política de alternativas penais a Secretaria da Justiça e Cidadania do Governo do Estado do Ceará (SEJUS) implantou, em janeiro de 2015, uma Central de Alternativas Penais (CAP), situada em Fortaleza-Ce. Sua implantação foi formalizada por meio da assinatura e publicação do Termo de Cooperação Técnica nº 04/2014, de 04 de dezembro de 2014, com o objetivo de promover a colaboração mútua entre a Secretaria da Justiça e Cidadania e o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, para possibilitar o acompanhamento de beneficiários de medidas cautelares, previstas no art. 319, do Código de Processo Penal, no âmbito das varas criminais da comarca de Fortaleza/CE, possibilitando as condições adequadas à manutenção da liberdade no curso do processo, favorecendo o desenvolvimento pessoal e a não reincidência criminal, com fulcro na promoção dos Direitos Humanos e em consonância com a Política Nacional de Alternativas Penais e demais diretrizes do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ.



A equipe da Central de Alternativas Penais do Estado do Ceará, daqui por diante referenciada pela sigla CAP, era composta, à época desta pesquisa, por 1 (um) coordenador, 4 (quatro) assistentes sociais, 5 (cinco) psicólogos, 1 (uma) advogada e 5 (cinco) auxiliares administrativos. Para a boa efetividade das ações, a CAP conta com a parceria do Grupo de Custódia da SEJUS – segmento composto por agentes penitenciários que realizam visitas domiciliares e outras diligências, quando assim estabelecido por demanda judicial ou mediante solicitação da referida central.

A partir das experiências interinstitucionais protagonizadas pela Vara de Execução de Penas Alternativas e Habeas Corpus do Tribunal de Justiça, Ministério Público e pela Secretaria da Justiça e Cidadania, em especial considerando as ações da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso – CISPE/SEJUS e do Programa de Ações Continuadas de Assistência aos Drogadictos - PACAD, o encaminhamento e o recebimento matricial de demandas têm ocorrido pela rede de apoio local à política de alternativas penais.

Na próxima seção os parâmetros para análise da conformidade com o preconizado pela Política Nacional de Alternativas Penais serão confrontados com o detalhamento das atividades que ocorrem no cotidiano da CAP, em desdobramento do macroprocesso apresentado.

4. Análise da (des) conformidade das práticas de acompanhamento interdisciplinar

Os processos a seguir descritos são aqueles que apresentam os procedimentos preconizados pelo manual de gestão para alternativas penais, ou seja, as boas práticas recomendadas pela política nacional. Após a descrição de cada processo seguirá a análise de conformidade na qual será descrita como o projeto ocorre no cotidiano da Central de Alternativas Penais de Fortaleza.

4.1. Processo de Acolhimento

O processo de Acolhimento na Central de Alternativas Penais é iniciado com a emissão de medida cautelar por parte do judiciário, na qual constam as regras que delimitam

o comparecimento da pessoa beneficiária da medida junto à central ou a uma instituição nominalmente identificada. Assim sendo, é realizado um primeiro atendimento psicossocial, por psicólogo e/ou assistente social, que avaliam fatores como: situação física e psicológica, entendimento sobre o contexto processual penal ou da medida cautelar imposta, local e moradia, demandas por inclusão em programas ou tratamentos específicos. Há a recomendação de um instrumental para registrar as informações de identificação pessoal, configuração familiar, histórico de saúde, caracterização sócio-demográfica do beneficiário, vulnerabilidades sociais relatadas e a informação de eventuais condições ou dificuldades para o cumprimento da medida.

O referencial recomenda às centrais a adoção de um Termo de Compromisso com a medida a ser consignado pelo beneficiário, no qual, voluntariamente, ele se dispõe a cumpri-la em acordo ao que foi estabelecido em juízo. Caso haja algum encaminhamento expresso na medida cautelar a alguma instituição o beneficiário deve ser encaminhado à instituição nominada. Caso não haja encaminhamento para instituição o beneficiário tem agendado o seu cumprimento da medida no comparecimento à central. A partir daí inicia-se o processo de Acompanhamento (BRASIL, 2016b, p. 54 e 55).





PROCESSO: 1. ACOLHIMENTO	
PROCEDIMENTO: 1.1. PRIMEIRO ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL	
PARÂMETRO	
O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Após o encaminhamento pelo judiciário, o beneficiário da medida comparece à CAP com o alvará que traz as recomendações de comparecimento. Geralmente a frequência determinada pelo juiz é mensal. Ao chegar à CAP é realizado o cadastro biométrico do beneficiário em sistema informatizado. O primeiro acolhimento é feito individualmente. Três técnicas (psicólogos/assistentes sociais) são designadas para fazer o primeiro atendimento, sendo duas pela manhã e uma pela tarde. Estagiários(as) de psicologia também fazem o primeiro atendimento, quando já experientes no processo, após atendimentos sob a supervisão de psicólogo. É preenchido instrumental do psicossocial com as informações pessoais, dados sócio-demográficos, histórico de saúde, vulnerabilidades sociais e eventuais dificuldades para o cumprimento da medida. À época da observação não havia sido instituído o termo de compromisso com a medida, no entanto, o beneficiário sai do primeiro atendimento com um cartão-agenda no qual consta os dias e horários pactuados para comparecimento aos grupos reflexivos.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual. As únicas diferenciações que se destacam se referem ao cadastro da biometria do beneficiário e a não assinatura de um termo de compromisso da medida.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● O primeiro atendimento dos beneficiários é feito de forma individual, com um olhar para a singularidade do sujeito. ● Seu modo de vida familiar e na sociedade é analisado com um olhar sistêmico, considerando suas vulnerabilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ● As dificuldades se dão em torno de políticas transversais não efetivadas, como por exemplo: o beneficiário é morador de rua e não tem residência fixa ou foi abandonado pela família, o que dificulta sua eventual localização para eventuais contatos durante o cumprimento da medida.

Quadro 2 - Análise de conformidade – Processo 1. Acolhimento
1.1. Primeiro atendimento psicossocial

PROCESSO: 1. ACOLHIMENTO	
PROCEDIMENTO: 1.2. ENCAMINHAMENTOS PARA A REDE	
PARÂMETRO	
A pessoa é encaminhada para serviços da rede, de forma não obrigatória, a partir das demandas apresentadas e sentidas nos atendimentos.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Ao preencher o instrumental, considerando as vulnerabilidades sociais identificadas, as técnicas buscam identificar eventuais demandas de inclusão social para propor encaminhamentos. Normalmente, os encaminhamentos estabelecidos pelo judiciário ocorrem para o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) ou Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS-AD) ou ao Centro de Referência de Drogas do Estado (CRD). A presença do beneficiário à rede é comprovada por relatório de comparecimento que é enviado pela entidade parceira à CAP e vale como comparecimento e cumprimento da medida.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● O encaminhamento para a rede permite ao beneficiário o olhar de outros profissionais e o apoio necessário para superação de demandas que o indivíduo não tenha como superá-las sozinhas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Número insuficiente de CAPS para atendimento. ● Receio dos beneficiários de serem internados de forma coercitiva.

Quadro 3 - Análise de conformidade – Processo 1. Acolhimento
1.2. Encaminhamentos para a rede

Dignidade, liberdade e protagonismo, são princípios observados no processo de acolhimento ao beneficiário da medida cautelar junto à central. Destaca-se o olhar sistêmico do corpo técnico responsável pelo atendimento psicossocial e eventuais encaminhamentos, em correspondência às vulnerabilidades encontradas e as demandas imediatas.

O atendimento psicossocial, em reconhecimento à identidade do sujeito e no resgate de sua responsabiliza-

ção, representa uma evolução da “Ideologia do Tratamento” que, segundo Morselli (2000, p. 51), passou a conceber, adotar e difundir uma série de medidas de cunho ressocializador ou reeducativo. A esse respeito destaca que “[...] um correto e eficaz tratamento sócio-terapêutico não é realizável sem uma adequada consciência da psicologia humana, em toda a sua profunda complexidade.” (Morselli, 2000, p. 52).



4.2. Processo de Articulação

O processo de Articulação é iniciado pela pesquisa preliminar junto a instituições públicas e privadas que, por ventura, possam lidar com as demandas oriundas da situação de vulnerabilidade social frequentemente encontradas junto aos beneficiários de medidas cautelares. Recomendam-se articulações junto a instituições das seguintes áreas: Saúde, Assistência Social, Habitação, Assistência Jurídica, Educação, Trabalho e Renda, além da busca por benefícios eventuais sociais fornecidos pelo Estado e/ou município. A visitação à instituição deve ocorrer para conhecimento das instalações e serviços desenvolvidos para fins de cadastramento e efetivação da parceria com a assinatura de Termo de Parceria (BRASIL, 2016b, p. 56 e 57).

Após a formalização da parceria deve ser realizada uma capacitação individualizada com a instituição parceira para troca de experiências e a capacitação para lidar com a temática das alternativas penais.

A partir desse momento o corpo técnico da central poderá encaminhar demandas para inclusão social e/ou para cumprimento de medidas (conforme esteja sensibilizado o judiciário na indicação expressa do encaminhamento para cumprimento de medidas). Dois outros procedimentos surgem em paralelo: i) visitas de rotina (pelo menos semestral, cabendo agendas extras), e; ii) convites para estudos de caso na sede da central (bem como por meio de contatos telefônicos, email, etc).

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.1. PESQUISA PRELIMINAR	
PARÂMETRO	
Há o levantamento da rede de proteção social considerando órgãos de políticas públicas, instituições públicas e privadas, entidades filantrópicas.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O Coordenador da central é quem faz esse levantamento e o contato com as instituições públicas e privadas que possam lidar com as demandas das principais vulnerabilidades sociais identificadas junto aos beneficiários das medidas cautelares.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
● O Coordenador já trabalhou na VEPAH, é professor universitário, servidor público e possui amplo conhecimento junto a instituições que já apóiam os trabalhos junto ao sistema de justiça criminal, bem como de outras que, pela natureza de seus serviços, possuem potencial para parceria.	● O acúmulo de funções do coordenador que também é responsável pela elaboração de planos de trabalho e gestão de convênios dificulta o tempo disponível para realizar o levantamento e os contatos pertinentes.

Quadro 4 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.1. Pesquisa preliminar

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.2. VISITA DE ARTICULAÇÃO E CADASTRAMENTO	
PARÂMETRO	
Há a articulação de visita para conhecer, cadastrar a instituição e firmar parceria.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Eventualmente o coordenador da central visita as instituições. Para conhecer melhor a(s) instituição(ões) são realizadas reuniões mensais na central (auditório da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso) com parceiros que demonstrem interesse na temática e potencial à efetivação de parceria.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual, uma vez que as visitas são esporádicas, considerando a dificuldade de recursos humanos e de suporte à realização de visitas in loco.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS



PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.2. VISITA DE ARTICULAÇÃO E CADASTRAMENTO	
PARÂMETRO	
<ul style="list-style-type: none"> ● Foi instituído o Fórum Estadual de Alternativas Penais no qual se congregam vários atores da política. Dentre os parceiros estão: Vara de Execução de Penas Alternativas e Habeas Corpus de Fortaleza; a Pastoral Carcerária; a Escola do Perdão e Reconciliação – ESPERE; a Central de Penas Alternativas de Caucaia; o “Celebrando Restauração” da Igreja Batista Central, a Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso – CISPE/SEJUS; a Assessoria Especial para Cidadania; o Centro de Referência de Apoio a Vítimas de Violência – CRAVV; Ação Corre pra Vida (Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas – SPD); Instituto Negra do Ceará (INEGRA); Rede CUCA (Prefeitura de Fortaleza); Brahma Kumaris. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Não havia veículo institucional exclusivamente dedicado aos deslocamentos do coordenador e/ou de membros da equipe técnica para eventuais visitas às instituições.

Quadro 5 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.2. Visita de articulação e cadastramento

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.3. CAPACITAÇÃO INICIAL	
PARÂMETRO	
Ocorre capacitação individualizada com a entidade parceira visando a troca de experiências e a capacitação para alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes para a consolidação da parceria.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Após a parceria ser efetivada com a instituição é realizada uma palestra ministrada na qual são apresentados seus serviços ao corpo técnico da central, ao tempo em que a instituição passa a conhecer, por meio do corpo técnico da central, as principais demandas dos beneficiários.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual, sendo que o encontro ocorre na central.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● Todos os servidores da central participam da palestra de exposição dos serviços da instituição parceira, afim de que todos possam tomar conhecimento e assim promover o eventual encaminhamento de demandas dos beneficiários das medidas cautelares. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de nivelamento para novos servidores que não participaram das palestras das instituições parceiras.

Quadro 6 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.3. Capacitação inicial

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.4. VISITAS DE ROTINAS E DISCUSSÃO DE CASOS	
PARÂMETRO	
A Central agenda visitas às instituições com frequência pelo menos semestral, porém cabem agendas extras, convites para estudos de casos na sede da Central, pautas comuns nos encontros da Rede, contatos telefônicos e por emails periódicos, além de outros recursos e agendas que se fizerem necessários.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Não há periodicidade formalmente estabelecida para realizar visitas às instituições parceiras.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● Para otimizar recursos e reduzir custos para deslocamento às instituições, estas são convidadas a participarem dos fóruns mensais. No fórum são discutidas pautas comuns às instituições e realizados estudos de caso, a fim de para melhorar o acompanhamento dos beneficiários das medidas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● O diminuto efetivo de colaboradores contribui para que não se tenha uma agenda de visita frequentes às instituições.

Quadro 7 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.4. Visitas de rotinas e discussão de casos



PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.5. CAPACITAÇÃO DE ROTINA	
PARÂMETRO	
É realizado um encontro anual entre entidades parceiras, subsidiado pela realização de encontros/seminários, visando a troca de experiências, a capacitação para atuação com alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Apesar de não haver estabelecido uma agenda formal de realização de encontros anuais, a central, com o apoio das instituições que compõem o Fórum Estadual de Alternativas Penais, tem realizado seminários nos quais há mesas de discussões de diversos temas relacionados às alternativas penais.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● Nos dias 01 e 02 de outubro de 2015 foi realizado, em Fortaleza, o Seminário Regional de Alternativas Penais, promovido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ), em parceria com a Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado (SEJUS). Nos dias 17 e 18 de março de 2016 o Fórum Estadual de Alternativas Penais promoveu o I Seminário Estadual de Alternativas Penais, contando com a participação da vice-governadora do Estado, o Secretário da Justiça e Cidadania e representante do DEPEN. Na ocasião, foram realizadas mesas de discussões com temas como o Pacto por um Ceará Pacífico, a relação entre mídia e alternativas penais, e justiça restaurativa, dentre outros. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Devido às atividades realizadas na CAP não é possível a todos os colaboradores comparecerem aos eventos, encontros, fóruns e/ou seminários.

Quadro 8 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.5. Capacitação de rotina

O processo de Articulação remete à Teoria da Complexidade de Edgard Morin (Morin, 2005) no que tange a natureza complexa das relações entre as pessoas envolvidas no processo e a necessária colaboração, respeito, escuta, responsabilização, para que haja fluidez junto aos serviços desenvolvidos na CAP.

Tem-se aqui, nos momentos de interação e articulação com as instituições, a abertura de um espaço para uma discussão verdadeira sobre determinado problema relacionado ao acompanhamento do cumprimento de medida cautelar. Cada ator envolvido apresenta seu ponto de vista e escuta, de forma ativa, os diversos pontos de vista expostos na reunião. Por meio do conhecimento pleno do outro, novas formas de atuação podem ser concebidas, minimizando a superposição de ações sobre determinado problema e valorizando o compartilhamento de esforços para melhoria das condições de vida ao beneficiário, face suas demandas e vulnerabilidades reais.

4.3. Processo de Acompanhamento

O processo de Acompanhamento é iniciado após o processo de Acolhimento e conta com o necessário apoio de instituições, cuja parceria tenha sido efetivada pelo processo de Articulação. Caso a medida cautelar tenha estabelecido expressamente o cumprimento junto a uma instituição (comumente: CAPS, CAPS- AD ou CRD) dá-se início ao subprocesso de 'Encaminhamento para cumprimento' que deverá

ser acompanhado pelo corpo técnico da central, para que haja o acompanhamento do cumprimento regular e/ou do gerenciamento de incidentes que, eventualmente, possam resultar em ajustamento da medida (subprocesso de Gerenciamento de Incidente).

No caso da medida esteja a ser cumprida por meio do comparecimento periódico à central, conforme quantidade de vezes que o beneficiário deva estar presente (seguindo determinação do juiz), este deverá comparecer ao atendimento em grupo.

Na identificação de demanda individual, durante o atendimento em grupo, é realizado o atendimento individualizado para que o corpo técnico da central lide com a situação. Caso a demanda seja para reajustar/repactuar as condições para o cumprimento da medida, sem que haja mudança nos termos definidos pelo judiciário (por exemplo: mudança de dias, horários, ou de grupos para o cumprimento da medida), o(a) técnico(a) avalia, faz os ajustes necessários para facilitar o cumprimento da medida e evolui o instrumental de acompanhamento. Caso a demanda individual esteja relacionada à eventual situação de vulnerabilidade social, o técnico, a partir da voluntariedade do beneficiário, aciona o respectivo subprocesso de 'Encaminhamento para inclusão'.

O corpo técnico da central deve permanecer acompanhando o beneficiário para saber se foi realizado atendimento na instituição, como se deu a acolhida e evolui o instrumental do beneficiário. O acompanhamento em



grupo prossegue até o final do cumprimento da medida com a realização de palestras, dinâmicas, rodas de conversa, dentre outras abordagens julgadas pertinentes pelos técnicos da central. Para melhoria contínua do acompanhamento recomenda-se que haja Estudos de caso de forma periódica que deve perdurar todo o processo, de modo a promover um olhar interdisciplinar. Caso haja algum incidente que possa interferir no cumprimento da medida deve ser iniciado o subpro-

cesso de 'Gerenciamento de incidentes com ajustamento'.

A cada comparecimento do beneficiário o instrumental de acompanhamento deve ser evoluído pelo corpo técnico da central, assim como devem ser enviadas comunicações do cumprimento regular ao judiciário, até que haja o cumprimento integral da medida (BRASIL, 2016b, p. 63-65).

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.1. ATENDIMENTO INDIVIDUAL	
PARÂMETRO	
O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Uma psicóloga é destacada para ficar especificamente no atendimento individual junto aos que, por algum motivo previamente analisado (beneficiário com transtorno mental, policiais, militares, etc) não participam de nenhum grupo. Quando no transcorrer da condução do grupo surge alguma demanda individual o técnico responsável pela condução do grupo pede que o beneficiário aguarde após o término do grupo para que seja atendido individualmente pelo próprio técnico ou outro técnico da central (psicólogo e/ou assistente social) que esteja disponível no momento.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> Como a central funciona no mesmo prédio da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso (CISPE) as demandas individuais relacionadas a: encaminhamento para trabalho; cursos à distância; curso de culinária (massas); curso de cabeleireiro e documentação pessoal (RG) são prontamente encaminhadas à equipe da CISPE. 	<ul style="list-style-type: none"> A ausência de recursos para apoio ao beneficiário dificulta o atendimento a demandas imediatas (p. ex.: vale-transporte; vale-alimentação, etc).

Quadro 9 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.1. Atendimento individual

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.1. ATENDIMENTO INDIVIDUAL	
PARÂMETRO	
O acompanhamento em grupo é realizado pela equipe da Central com dinâmicas, palestras, rodas de conversas, dentre outras abordagens possíveis.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O primeiro grupo ao qual o beneficiário comparece é o grupo de acolhimento. Trata-se de um grupo obrigatório, conduzido pela advogada da central, que esclarecerá quaisquer dúvidas com relação às medidas. Caso alguém tenha dúvida com relação ao grupo ao qual foi encaminhado, a advogada chama a psicóloga ou assistente social para tirar a dúvida do encaminhamento feito no processo de Acolhimento. A evolução dos instrumentais de cada beneficiário presente ao grupo é feita pela assistente social ou psicóloga, ou ainda, pelos respectivos estagiários (quando já experientes). Há diversos grupos reflexivos ofertados na CAP, devidamente classificados por gênero, faixa etária, temática, fragilidades e especificidades encontradas junto aos beneficiários. Quinzenalmente todo o corpo técnico se reúne para definir quais as temáticas e planejar as dinâmicas, ferramentas e demais recursos necessários para o trabalho junto aos grupos.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS



PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.1. ATENDIMENTO INDIVIDUAL	
<ul style="list-style-type: none"> ● Nos grupos é possível observar a troca de experiência dos participantes e a interação dos mesmos sempre com temas que os façam refletir sobre a responsabilização dos atos de cada um. ● Os temas propostos nos grupos reflexivos são: Família; Planejamento de vida; Cidadania; Empreendedorismo; dentre outros que são previamente definidos pelo corpo técnico da central. ● A articulação com as instituições possibilitam um trabalho temático especializado para diversos tipos de demandas individuais. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Insuficiência na quantidade de técnicos para fazer o acompanhamento dos beneficiários por meio de ligações telefônicas para compreender o motivo das ausências, bem como para acompanhar a todos os grupos e fazer a evolução dos prontuários.

Quadro 10 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.2. Participação em grupo

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.3. ESTUDO DE CASO	
PARÂMETRO	
Há reuniões periódicas (semanais ou quinzenais) entre a equipe da Central, garantindo um olhar interdisciplinar.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Quinzenalmente é realizada uma reunião com a equipe da central, com todos os profissionais, psicólogos, assistentes sociais, advogado e estagiários. É a mesma reunião mencionada anteriormente que planeja as atividades e temáticas dos grupos reflexivos. A reunião ocorre no auditório da CISPE durante os dois expedientes (dia inteiro) e também são discutidos casos específicos que necessitem maior atenção no acompanhamento.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● A perspectiva interdisciplinar é valorizada a partir da escuta de cada membro da equipe em torno dos estudos de caso. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nas reuniões também são planejadas as temáticas e ferramentas didáticas a ser utilizado nos grupos, o que torna o momento exaustivo para consolidação da idéias, considerando que há vários profissionais dispostos a emitir suas opiniões e sugestões.

Quadro 11 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.3. Estudo de caso

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.4. ROTINA DE CUMPRIMENTO	
PARÂMETRO	
A pessoa beneficiária de alguma medida somente fica obrigada a retornar na Central caso haja medida de comparecimento obrigatório. No acompanhamento às outras medidas o retorno é construído com a pessoa a partir das circunstâncias de cada caso.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O corpo técnico (psicólogas, assistentes sociais e advogada) esclarece, desde o primeiro contato com o beneficiário, quais as regras para o cumprimento da medida, incluindo o local de cumprimento. Havendo algum incidente que necessite da presença do beneficiário na central o técnico entra em contato e solicita que compareça, voluntariamente, à CAP para fins de resolução e/ou encaminhamento da demanda.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● O fato do técnico ligar para o beneficiário buscando saber dos motivos da ausência, solicitando sua presença à central, implica na conscientização da responsabilidade firmada. ● A central conta com o apoio do Grupo de Custódia, constituído por agentes prisionais, que realiza visitas domiciliares aos cumpridores de medidas cautelares com restrição domiciliar noturna e de fim de semana. Sob orientação da Central, o Grupo de Custódia desloca-se até a residência do beneficiário, lavrando sempre um “Auto de Acompanhamento”, onde de forma detalhada relata a visita realizada. Não estando o beneficiário no fiel cumprimento da condição de recolhimento imposta, a Equipe Técnica da Central, entrará em contato com o mesmo para esclarecimentos. Nos casos onde a permanência em residência deixe margem a ressalvas (trabalho, estudos, tratamentos de saúde, dentre outros), tais condições deverão ser observadas, considerando-se sempre que cabível, a apresentação de documentação comprobatória referente à exceção estabelecida pelo juiz. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Quantidade insuficiente de técnicos para entrar em contato com os beneficiários com o intuito de solicitar o seu comparecimento a CAP e assim melhor gerenciar a ocorrência de incidentes que possam atrapalhar o cumprimento da medida.

Quadro 12 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.4. Rotina de cumprimento



PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.5. AJUSTAMENTO	
PARÂMETRO	
Há o atendimento individual por técnico da Central, buscando resolver problemas e reajustar/repactuar cumprimento da medida.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Há um técnico responsável especificamente para entrar em contato junto às instituições que recebem beneficiários para o cumprimento da medida (CAPS, CAPS AD, CRD). Na ocorrência de algo que interfira no cumprimento da medida o técnico adota providências para ajustar as condições de cumprimento, desde que não modifique as regras estabelecidas pelo judiciário. Caso haja incompatibilidade para o seu cumprimento o técnico encaminha o beneficiário à Defensoria Pública para que seja formulado o pedido ao judiciário. Não há assinatura de Termo de Ajustamento de Cumprimento que é recomendado no manual de gestão.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual. O referencial de gestão preconiza que em caso de ajustes seja consignado um termo de ajustamento junto ao beneficiário da medida. Este termo não é formalizado pela CAP/Fortaleza no eventual gerenciamento de incidentes.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● O corpo técnico busca manter as informações dos beneficiários encaminhados sempre atualizadas para que possam ser comunicadas regularmente ao judiciário. ● Garantia da singularidade do sujeito adequando os eventuais ajustes a cada realidade encontrada. 	<ul style="list-style-type: none"> ● A falta de profissionais para o gerenciamento de incidentes junto aos beneficiários pode comprometer a agilidade na resolutividade do ocorrido e a continuidade do comparecimento para o cumprimento das medidas.

Quadro 13 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.5. Ajustamento

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.6. INFORMES AO JUIZ	
PARÂMETRO	
É enviada informação ao Judiciário, via ofício, acerca do cumprimento, regular e/ou integral, da medida.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O acompanhamento dos beneficiários é registrado diariamente pelos profissionais da psicologia e da assistência social nos instrumentais de cada um. Ao final de cada mês a auxiliar administrativa, através das informações coletadas nos instrumentais dos beneficiários, prepara os ofícios a serem encaminhados para o juiz constando a presença e/ou ausência de cada um dos beneficiários.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ● Há o esforço por parte da equipe da central na manutenção do contato junto a beneficiários faltosos. Uma semana antes de finalizar o mês são realizadas ligações telefônicas aos beneficiários que faltaram ao compromisso. Somente após várias tentativas frustradas e na impossibilidade de se gerenciar o incidente é que acontece o comunicado do descumprimento ao juiz. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Carências de pessoal para fazer o contato telefônico e as comunicações ao judiciário acabam sobrecarregando o apoio administrativo da CAP na execução de outras atividades de suporte.

Quadro 14 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.6. Informes ao juiz

5. Algumas considerações

Por fim, a hipótese de que as práticas de acompanhamento aos beneficiários de alternativas penais, adotadas na Central de Alternativas Penais de Fortaleza, ocorrem em conformidade aos referenciais preconizados pela Política Nacional de Alternativas Penais restou validada em quase sua totalidade. Dos treze parâmetros selecionados para pesquisa nove demonstraram correspondência aos parâmetros inerentes aos processos de gestão referenciados pela respectiva política pública. Quatro dos parâmetros analisados foram

considerados parcialmente correspondentes. A carência de efetivo e a sobrecarga de tarefas e serviços junto ao corpo técnico foram constatadas em diversos processos como fatores que dificultam a plena conformidade. A falta de uma maior estrutura de salas, de recursos materiais e financeiros para atendimento de demandas imediatas também dificultam a execução dos serviços. Destacaram-se como fatores positivos: a colaboração dos membros da equipe; a busca pela atualização das informações dos beneficiários (demandas e resolutividade); a articulação com setores da própria SEJUS para encaminhamento de demandas.



Mesmo não havendo um processo de mediação ou conciliação formal no âmbito das práticas da central de alternativas penais, foi possível observar que os grupos reflexivos buscam promover a reflexão junto aos beneficiários acerca de uma “responsabilidade ativa”, de modo que “[...] o autor deve reconhecer o dano causado à vítima por sua ação e deve tomar passos ativos em prol de restaurar, emendar ou minimizar as consequências, superando o caráter individualista ou de reprovação moral da responsabilidade penal tradicional” (Sica, 2007, p. 15).

Para o prosseguimento de novos estudos ou mesmo a concepção de boas práticas, recomenda-se que seja definido um modelo de maturidade de processos para que as diversas centrais de alternativas penais, distribuídas em solo brasileiro, possam analisar suas práticas e promover as mudanças necessárias à melhoria de seus próprios processos de gestão conforme os parâmetros preconizados pela Política Pública Nacional de Alternativas Penais. O objetivo de tais estudos deve ser pautado pela promoção da difusão do paradigma desencarcerador orientado à intervenção penal mínima para mitigar as eventuais resistências dos magistrados na aplicação de alternativas penais e reduzir a reincidência criminal pela promoção da inclusão social dos beneficiários de medidas cautelares.

Referências

- BRASIL. Ministério da Justiça. *Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais*. Departamento Penitenciário Nacional. Diretoria de Políticas Penitenciárias. Coordenação-Geral de Alternativas Penais. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/diretrizes-para-a-politica-de-alternativas-penais-1.pdf>>. Acesso em: 13 mai., 2017.
- _____. Ministério da Justiça. *Manual de Gestão para as Alternativas Penais: Medidas Cautelares Diversas da Prisão*. Departamento Penitenciário Nacional. Diretoria de Políticas Penitenciárias. Coordenação-Geral de Alternativas Penais. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/manual-de-gestao-para-alternativas-penais-medidas-cautelares-diversas-da-prisao.pdf>>. Acesso em: 13 mai., 2017.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. Tradução Paulo Neves. 3 Ed. São Paulo: Martins Fontes. 2007.
- _____. *Da divisão do trabalho social*. Tradução Eduardo Brandão. 2 Ed. São Paulo: Martins Fontes. 1999.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Tradução Perfecto Andrés Ibanéz et al. Madrid: Trotta, 1995.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo. 6 Ed. Atlas, 2008.
- JACCOUD, Mylène. *Princípios, Tendências e Procedimentos que Cercam a Justiça Restaurativa*. In: Slakmon, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org., 2005. *Justiça Restaurativa*. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.
- MERTON, Robert K. *Sociologia: Teoria e Estrutura*. Tradução Miguel Maillat. Editora Mestre Jou. São Paulo. 1970.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8ª. ed. rev. mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- MORSELLI, Élio. *A Função da Pena à Luz da Moderna Criminologia*. Revista Jurídica do Uniaraxá. V. 4, nº 04, 2000.
- PARKER, Lynette L. *Justiça Restaurativa: um veículo para a reforma?* In: Slakmon, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org., 2005. *Justiça Restaurativa*. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.
- SICA, Leonardo. *Justiça Restaurativa e Mediação Penal: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime*. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2007.
- SOUZA, Marcos Francisco de. *Interdisciplinaridade, Serviço Social e Penas Alternativas: entre a tutela institucional e a emancipação dos sujeitos em conflito com a lei*. Londrina. Serviço Social em Revista. v. 12, n 1. pp. 43-63. 2009.
- TEIXEIRA C. F.; PAIM J. S. *Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida*. Revista de Administração Pública. V. 34, nº 6. pp. 63-80. Rio de Janeiro. 2000.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Tradução por Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 5. ed, rev. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.



INICIATIVAS DEL GOBIERNO ARGENTINO PARA PROFESIONALIZAR LAS FUERZAS POLICIALES Y DE SEGURIDAD FEDERALES

POR: ALBERTO FÖHRIG* E JUAN CARLOS PUGLIESE**

RESUMEN

El Ministerio de Seguridad de la República Argentina promueve acciones para elevar los estándares de seguridad en todo el país y para dar respuesta a una dinámica criminal cambiante y que presenta nuevos desafíos. En el marco de las políticas que se están llevando adelante, la jerarquización de los procesos educativos, tanto iniciales como de capacitación y formación continua de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, resulta clave.

En este artículo abordaremos dos medidas específicas y complementarias en materia de formación que el gobierno argentino comenzó a implementar a partir del año 2017: la unificación y extensión a nueve (9) meses de la formación destinada a suboficiales, y la creación del Instituto Conjunto de Conducción Estratégica –ICCE– destinado mayormente a la formación conjunta de los altos mandos.

En un escenario regional y global donde el fenómeno delictivo ha adquirido mayores despliegues y dimensiones, es preciso que las políticas públicas de seguridad posean una fuerte orientación a desbaratar la actividad criminal de manera inteligente, eficiente, y con la capacidad de evaluar el impacto de éstos esfuerzos.

En ese sentido, también es fundamental que quienes llevan adelante esta tarea tengan la vocación y la capacidad técnica para el logro de esos resultados.

Por ello, la jerarquización de los procesos educativos, tanto iniciales, como de capacitación y formación continua de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, resulta un elemento clave.

Habiendo reconocido la importancia de optimizar los recursos para el logro de los objetivos en materia de seguridad, el gobierno argentino desarrolló acciones específicas tendientes a la profesionalización de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en todos los niveles y jerarquías.

Adecuación e implementación de la formación inicial de nueve (9) meses

Con el fin de extender y unificar el tiempo destinado al proceso de formación inicial de los suboficiales¹ de las Fuerzas Policiales y de Seguridad en nueve (9) meses de duración y de garantizar la calidad académica –dando respuesta a los desafíos planteados desde los ámbitos operativos–, se definieron lineamientos básicos para llevar adelante los procesos de adecuación curricular de los cursos destinados a la formación inicial en cada una de las Fuerzas Federales.

Los ejes rectores que impulsaron este proyecto se basaron en la necesidad de superar la escasez y heterogeneidad en el tiempo de duración de la etapa de formación inicial en las diferentes fuerzas dependientes del Ministerio de Seguridad; de avanzar hacia la definición común de contenidos y competencias; y de articular adecuadamente contenidos teóricos e instancias de formación práctica.

Otro de los puntos centrales de esta iniciativa consistió en la revisión de los perfiles profesionales de los futuros egresados. Los mismos fueron reconsiderados teniendo en

* Secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación, Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

** Subsecretario de Planeamiento y Formación, Ministerio de Seguridad de la República Argentina



cuenta las demandas que plantea al sistema formador, los nuevos desafíos frente al delito organizado y complejo, así como la experiencia en el campo operativo.

Por otra parte, como criterio innovador, la formulación de los nuevos diseños curriculares se estructuró a partir de la definición de intervenciones profesionales. Éstas se fundan en las actividades y desempeños propios del quehacer policial y deben articular los conocimientos disciplinares de los distintos campos o ejes de formación, con los procedimientos, destrezas y actitudes expresadas.

Asimismo, se precisaron los criterios para la formación en la práctica profesional. Tal como establecen las leyes de Educación Superior y de Formación Técnico/Profesional en la Argentina, el eje de la práctica adquiere una relevancia central para garantizar el desarrollo de las competencias profesionales contextualizadas. Para esto, es fundamental que la formación práctica esté presente desde el inicio del proceso de formación, aumentando progresivamente hasta culminar en la Práctica Profesional, la cual debe funcionar como articuladora del diseño curricular e integrar conocimientos de los otros ejes, contemplando diferentes dispositivos y formatos en el marco de la reflexión del hacer profesional futuro.

En relación a los contenidos curriculares mínimos, se establecieron contenidos transversales y nodales.

Los primeros garantizan la incorporación de los marcos conceptuales, normativos y de actuación policial desde el enfoque de Derechos Humanos entendido como una herramienta indispensable en el proceso de construcción de una cultura institucional que adecue las misiones, funciones, y prácticas del futuro suboficial a los lineamientos básicos del Estado de Derecho; y de perspectiva de género al interior de los programas problematizando conceptualizaciones y visibilizando posibles prácticas discriminatorias y/o violentas al interior de la propia fuerza y/o hacia la sociedad.

En cuanto a los contenidos nodales para la formación, los mismos son:

- i. Prevención, control y neutralización del delito complejo y la violencia;
- ii. Rol y actuaciones profesionales del funcionario policial;
- iii. Modelo integral sobre uso racional de la fuerza;
- iv. Promoción de la salud física y mental;
- v. Prácticas de lectura y escritura para fortalecer el desempeño profesional;
- vi. Estrategias para el desarrollo del pensamiento lógico-matemático.

Por otro lado, la iniciativa –que se implementa en cada una de las instituciones educativas de las Fuerzas Federales– impuso el desafío de trabajar en la reformulación de las estrategias de enseñanza y dispositivos de formación, como así también, en la evaluación de los aprendizajes.

Dado que la formación basada en intervenciones requiere de estrategias de enseñanza y dispositivos que colaboren en la adquisición de las competencias, tales como la observación, las prácticas simuladas, la resolución de problemas, el estudio de casos, y los juego de roles, se requiere, en consecuencia, un trabajo conjunto entre los profesores e instructores para la planificación de actividades, favoreciendo la integración teoría-práctica.

Instituto Conjunto de Conducción Estratégica

Las Fuerzas Policiales y de Seguridad argentinas poseen en su formación y capacitación un desarrollo importante y reconocible de sus respectivas especialidades, con una fuerte impronta de sus misiones y funciones específicas. Sin embargo, a pesar de que deben complementarse entre ellas, en actividades tan sensibles como la investigación de delitos complejos, no existían hasta el momento instancias de capacitación, gestión, toma de decisiones ni actuación integradas o articuladas.

A partir de este diagnóstico y de un análisis profundo de toda la base curricular de las fuerzas, como así también de la oferta académica especializada ofrecida por universidades del país, en el año 2017 fue creado el Instituto Conjunto de Conducción Estratégica –ICCE– bajo la coordinación de la Secretaria de Coordinación, Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

El ICCE proyecta conformarse como un espacio de vanguardia y excelencia en la formación, investigación, desarrollo e innovación en el campo de la Seguridad Pública, destinado a formar a los jefes policiales y funcionarios de las instituciones de la seguridad del país. El instituto pretende brindar una oferta académica de la más alta calidad a los cuadros superiores de las diferentes Fuerzas. A través de convenios con renombradas instituciones del ámbito académico, del campo de las políticas públicas y de las instituciones policiales, nacionales e internacionales, como así también a partir del apoyo de organismos como el Banco



Interamericano de Desarrollo, el ICCE pretende tornarse una referencia regional en el ámbito de la formación en seguridad para toda América Latina.

El curso “Gestión Estratégica Conjunta en Seguridad”

Un gran desafío en materia de oferta formativa, dentro del sistema de Seguridad Interior, es la conformación de una instancia institucional de formación conjunta. Es dable destacar que los Institutos Universitarios de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales sí cuentan con trayectos formativos específicos al régimen y a los requisitos de sus respectivas carreras profesionales. Sin embargo, esa formación recorre el interior de las instituciones con una débil conexión con un aspecto fundamental para la planificación y para las exigencias del nuevo liderazgo policial, a saber, el trabajo colaborativo con las distintas instancias y la articulación con el resto de los actores del sistema de seguridad y judicial.

Es en este contexto que el curso inaugural del ICCE se enfoca en la “Gestión Estratégica Conjunta en Seguridad”. Los cursantes, altos mandos de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales y Provinciales, y funcionarios de gobierno del campo de la Seguridad Pública en el ámbito nacional y subnacional, fueron seleccionados bajo los criterios de antecedentes y oposición, desempeño profesional e integridad.

Este primer curso, que será reeditado en los años sucesivos, responde a la necesidad de fortalecer la formación de funcionarios y responsables de la gestión directiva superior de las Fuerzas Policiales y de Seguridad con herramientas conceptuales y prácticas, conocimientos críticos y novedosos, para enfrentar los retos que demanda la modernización del sistema de seguridad pública en la República Argentina.

Por tal motivo, esta oferta formativa se constituye como un espacio académico en el cual se puedan analizar las problemáticas de la seguridad pública e incidir en estrategias de modernización y actualización en las distintas modalidades de gestión de la Seguridad, en particular, las relacionadas con el control del delito complejo, la investigación criminal, los usos de la inteligencia y el análisis criminal, conforme los lineamientos establecidos por el Ministerio de Seguridad de la Nación.

La organización curricular del curso prioriza la constitución de espacios de conocimiento y la necesaria articulación institucional, puesto que la formación conjunta

de estos altos mandos redundará en beneficios para un desempeño operativo, también conjunto e integrado. Asimismo, el curso se estructura en base al abordaje de las problemáticas propias de la prevención e investigación del delito, la desarticulación de organizaciones y la actividad criminal, contribuyendo a la conformación de un ámbito de profesionalización, a la generación de un marco común de actuación y a la toma de decisiones integradas y articuladas en el despliegue operacional.

El curso, cuya duración es de cinco (5) meses y consta de una carga horaria de 120 horas, está organizado en seminarios y talleres que permiten y fomentan la integración teoría/práctica, balanceando ambos campos y relacionándolos hacia los fines de la mejora en la gestión. Esta articulación permite abordar distintos enfoques disciplinares del Derecho, las Ciencias Sociales, el conocimiento y experiencia operativa policial, que nutren el campo de la planificación estratégica, la prevención del delito y las violencias, como también de la investigación criminal. El objetivo, por tanto, es el de integrar distintos saberes teóricos y prácticos, explorando paradigmas, plexos normativos, análisis de casos relevantes y buenas prácticas con el fin de que la formación brindada se traduzca en capacidades y competencias profesionales para fortalecer la práctica y resolver exitosamente los problemas específicos de la Seguridad.

Los tópicos abordados en esta propuesta formativa son:

- Elaboración de planes y aspectos de Planificación en Seguridad
- Conducción y liderazgo para el cambio continuo
- Ética en la Función Pública
- Diagnósticos en Seguridad
- Inteligencia y Análisis Criminal
- Diseño e implementación de estrategias de Prevención Situacional del delito
 - Prevención del delito y nuevas tecnologías
 - Estrategias preventivas no-policiales y de abordaje territorial
 - Dinámica de los mercados ilícitos y estrategias de diversificación criminal
 - Manifestaciones del problema del narcotráfico
 - Análisis comparado del abordaje del problema de la Criminalidad Organizada
 - Mejores prácticas y experiencias exitosas en la investigación de redes/organizaciones criminales
 - Indicadores de desempeño y evaluación de las estrategias



Finalmente, el curso implementado incluye como instancia final un trabajo académico individual, ya que el estudio, sistematización, análisis crítico y debate sobre los temas discutidos en las clases y en cada momento de exposición de los docentes debe condensarse en un “saber comunicable”, parte del capital cultural de las instituciones.

Próximos desafíos

El ICCE tiene por objetivo transformarse en el órgano rector de la formación de las cúpulas policiales en el corto plazo. Esta es una de las medidas que integran el compromiso asumido por el Gobierno para con la sociedad, en cuanto a elevar los niveles de formación de los miembros de las instituciones de Seguridad, mejorar la aptitud de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, y preparar a sus efectivos según los más altos estándares internacionales para la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad organizada².

Para cumplir con los objetivos propuestos, el ICCE deberá seguir aprendiendo de su propia experiencia, de la mirada externa, y de la evaluación institucional. Por eso, convoca a expertos internacionales y destacados miembros de la comunidad académica para promover los niveles de excelencia

En el corto y mediano plazo, el ICCE se propone implementar un trayecto de formación para mandos medios de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales; un Curso de Formación Docente en materia de Investigación Criminal; y actividades de extensión que incluirán seminarios con expertos internacionales, en temas como el combate al financiamiento del narcotráfico y la trata, entre muchos otros.

Para concluir, el ICCE también estará compuesto por un área de investigación que promoverá estudios conjuntos con otras instituciones, y albergará a estudiantes que puedan aportar al desarrollo de análisis que contribuyan a la implementación y evaluación de políticas efectivas en el campo de la seguridad. Asimismo, se contará con una biblioteca del más alto nivel, la cual permitirá el acceso a versiones traducidas al español de decenas de libros y trabajos académicos claves para la actualización del conocimiento en este campo.

Palabras finales

El Ministerio de Seguridad ha asumido un firme compromiso en materia de modernización del sistema de formación y capacitación policial, como hemos dado cuenta a partir de lo descripto respecto de la adecuación e implementación de la formación inicial de nueve (9) meses de suboficiales, la creación del ICCE y de otras iniciativas, tales como la evaluación de la calidad educativa policial y la articulación con el sistema científico y tecnológico. Todas estas acciones en materia de formación y capacitación están abocadas a conformar un sistema de Seguridad Pública más eficaz, que garantice el goce de los derechos de todos.

Notas

¹ En el caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), que cuenta con un Escalafón General, se ha unificado en un ciclo de nueve meses la formación inicial de los candidatos a Oficiales de la Institución.

² Compromiso “Argentina Sin Narcotráfico”; documento elaborado por el Ministerio de Seguridad de la Nación (2016). Disponible en http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Doc_ArgSinNarcotrafico.pdf





APRENDIZAGEM BASEADA EM PROBLEMAS NA FORMAÇÃO POLICIAL: UM DEBATE METODOLÓGICO

POR: MARCELINO DE ANDRADE AMARAL*

RESUMO

O presente artigo pretende suscitar o debate educacional sobre metodologias de ensino e aprendizagem na formação policial à luz das orientações metodológicas trazidas pela última versão da Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, publicada em 2014 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Cuida-se de ir além da discussão sobre o quê ensinar e propõe-se a reflexão sobre como aprender.

De início, observa-se o papel fundamental desempenhado pela formação policial na consecução dos objetivos institucionais das forças de segurança pública e enfatiza-se a importância da matriz curricular nacional como referencial teórico-metodológico para orientar as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. Depois, aborda-se como este documento adotou o Ensino por Competências para desenvolver os eixos articuladores de suas áreas temáticas, o desenho de sua malha curricular, suas diretrizes pedagógicas e sua proposta metodológica. Tendo em vista a orientação metodológica proposta pela matriz, desenvolve-se a análise da Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP) e de como as polícias de diversos países utilizam esta metodologia para qualificação profissional.

Formação Policial: como aprender?

Falar sobre formação policial é, antes de falar sobre polícia, falar sobre educação, sobre processos de ensino e aprendizagem, sobre desenvolvimento de competências e sobre metodologia e técnicas de ensino. Contudo, no Brasil, ainda são poucos os estudos e as iniciativas institucionais que enfatizam o viés metodológico empregado na capacitação das forças de segurança.

No âmbito da segurança pública, “o recrudescimento da criminalidade é manifestado pelo incremento das organizações criminosas em suas mais variadas formas de violência” (Distrito Federal, 2016, p. 5). Para atender às demandas da sociedade, superar os desafios e aumentar a efetividade das instituições de segurança pública, torna-se imprescindível não só a valorização profissional, mas também a qualificação do capital humano por meio de ações educacionais eficazes e o desenvolvimento de uma cultura de educação permanente.

*Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2010). É Agente de Polícia na Polícia Civil do Distrito Federal lotado na Delegacia Especializada de Repressão ao Crime Cibernético. Tem experiência na área de pluralismo Jurídico, Segurança Pública, Análise Criminal, Cibercrime e Formação Policial

Seguindo essa diretriz, o Plano Anual de Formação Policial da Academia de Polícia Civil do Distrito Federal para o ano de 2017 (2016, 5) preconiza que:

diante de um contexto social marcado por mudanças contínuas e aceleradas, sobretudo no campo das tecnologias de informação e comunicação, torna-se imperativa a readequação dos sistemas educacionais às exigências impostas pela sociedade. Nesse sentido, busca-se por meio do planejamento a articulação de ações formativas necessárias ao atendimento das novas demandas educativas.

Assim, o presente artigo não pretende discutir o conteúdo das disciplinas que devem ser ministradas nas Academias de Polícia, mas suscitar o debate educacional sobre metodologias de ensino e aprendizagem adotada na formação policial à luz das orientações trazidas pela última versão da Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, publicada em 2014 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Cuida-se de ir além da discussão sobre “o quê ensinar” e propõe-se a reflexão sobre “como aprender”.



A Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública

Muito mais que um catálogo de disciplinas que as Academias de Polícias Brasileiras devem ministrar em seus cursos de formação e capacitação, segundo Barroso (2008, 40), em artigo publicado na revista *Mercopol* em 2008, a Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública caracteriza-se por ser:

um documento referencial teórico-metodológico, constituído por diretrizes pedagógicas, que propõe instrumentos que permitam orientar práticas formativas e situações de trabalho em Segurança Pública, proporcionando a unidade na diversidade, a partir do diálogo entre Eixos Articuladores e Áreas Temáticas.

Seus eixos articuladores e áreas temáticas norteiam, hoje, os mais diversos programas e projetos executados pela Senasp.

No sentido de valorizar a capacidade de utilização crítica e criativa dos conhecimentos, e não o simples acúmulo de informações, a matriz curricular fornece manancial teórico capaz de possibilitar “às instituições de ensino de segurança pública planejarem ações formativas (inicial e continuada) para que os profissionais da área de segurança pública possam, de maneira autônoma e responsável, refletir e agir criticamente em situações complexas e rotineiras de trabalho” (Brasil, 2009, 14).

Contudo, a consolidação de um ensino voltado para um agir “autônomo” e “crítico” diante de “situações complexas e rotineiras de trabalho” pressupõe a adoção de uma metodologia específica que estimule e desenvolva essas habilidades (ou competências). Estudos (Brasil, 2012, 12) indicam que:

a efetivação de um currículo exige uma relação de congruência entre as intencionalidades contextuais expressas nos fatos do cotidiano (dimensão contextual), os aportes legais e conceituais (dimensão política) e as condições adequadas para a sua operacionalização no dia-a-dia (dimensão técnico-metodológica). Isso indica que as ações realizadas nos espaços de formação devem estar voltadas para o desenvolvimento das competências profissionais necessárias à atuação do profissional de segurança pública no contexto em que as necessidades e as exigências sociais se estabelecem.

Isto posto, tendo em vista que a formação policial deve ser direcionada ao desenvolvimento de competências profissionais, em 2010 a Senasp realizou um estudo de abrangência nacional — Estudo Profissiográfico e Mapeamento de Competências: Perfil dos Cargos das Instituições Estaduais de Segurança Pública (Brasil, 2012) — para identificar as tarefas exercidas pelos profissionais de segurança pública e as competências necessárias para executá-las. Assim, em 2014, após promover a atualização dos parâmetros metodológicos de aprendizagem, publicou nova Matriz Curricular Nacional (Brasil, 2014).

Ensino por Competências

O processo de mapeamento de competências “permitiu que as necessidades de treinamento e capacitação fossem apontadas de forma mais eficaz, pois definiu as competências ou as habilidades que o profissional deve desenvolver” (Brasil, 2012, 12). Ser um profissional de segurança pública exige inúmeras competências técnicas e comportamentais para que as diversas tarefas pertinentes possam ser executadas com segurança, qualidade e máxima assertividade.

A nova matriz apresenta um catálogo de competências atualizado. Essas, como dito anteriormente, são habilidades necessárias para quem precisa fazer determinada atividade relacionada às ações que se espera de um profissional de segurança pública. Ou seja, as competências dizem respeito às “ações” que deverão ser empregadas pelo policial para solucionar situações profissionais com as quais ele pode deparar no exercício de suas funções. Desta feita, é comezinho observar que a maneira mais eficiente de desenvolvê-las durante a formação policial é sujeitar o aluno a situações-problema nas quais deverá “agir”. Essa prática, por si só, implica a capacidade de desenvolver as habilidades (ou competências) necessárias para atuar.

Não é outra senão esta a lição que se pode extrair do texto da matriz curricular nacional, pois compreende-se “competência” como “a capacidade de mobilizar saberes para agir em diferentes situações da prática profissional, em que as reflexões antes, durante e após a ação estimulem a autonomia intelectual” (Brasil, 2014, 19) e entende-se que “mobilização de saberes é um processo em que um novo saber liga-se a saberes anteriores na aplicação de conteúdos específicos em situações concretas” (Brasil, 2014, 56). Conclui-se que, por isso, faz-se necessária a “organização da aprendizagem para e pelo trabalho, proporcionando



atividades variadas, relacionadas com a prática, durante o processo de formação e de capacitação dos profissionais que atuam na área de Segurança Pública” (Brasil, 2009, 29).

A redação da nova matriz ressalta que (Brasil, 2014, 60 e 61) para a efetivação do currículo cujo enfoque seja uma abordagem por competências, “mudanças na metodologia de ensino são decisivas e pressupõem o rompimento com práticas docentes conservadoras e a exigência de espaços para a reflexão e discussão, pelos docentes e discentes, na efetivação de uma práxis pedagógica mais humana”. Isso significa dizer que não há mais espaço para a reprodução de abordagens tradicionais de ensino fundamentadas, quase que exclusivamente, em aulas expositivas, nas quais a classe é tomada como auditório e o aluno como receptáculo passivo de conhecimento.

De acordo com as clássicas lições de Mizukami (1986), uma das decorrências do ensino tradicional, para o qual aprendizagem consiste em aquisição de informações e demonstrações transmitidas, é a que propicia a formação de reações estereotipadas, de automatismos (hábitos), geralmente isolados uns dos outros e aplicáveis, quase sempre, somente às situações idênticas em que foram adquiridos. O aluno com esse hábito apresenta, com frequência, compreensão apenas parcial.

Para romper com esse paradigma metodológico ineficiente e alienante, a Senasp normatiza que (Brasil, 2014, 57):

as ações formativas devem estar coerentes e sintonizadas com a realidade. Isso implica a seleção estratégica e consciente, por parte do professor, de conteúdos estreitamente relacionados com as situações reais ou simuladas, extraídas da prática profissional, ou seja, a transformação de uma teoria e uma prática de referência em uma teoria e prática significativas, criando, assim, condições para que ocorra o processo de construção e aplicação do conhecimento pelo policial e pelo bombeiro em formação e não apenas a simples operação sobre os conteúdos.

Diante do exposto, é patente que as situações problematizadoras devem ser utilizadas não só como ferramenta de aprendizagem nas ações formativas, mas antes como cerne de todo o processo pedagógico e curricular. Pois, segundo as diretrizes da Senasp (Brasil, 2014, 61), são elas que:

mobilizam os saberes e geram esquemas de ação, filtros pessoais que tornam as situações compreensíveis, envolvendo esquemas de percepção, decisão e avaliação, contribuindo para que os policiais e os bombeiros em formação desenvolvam o analisar, o refletir, o justificar, considerados metacompetências imprescindíveis na construção da autonomia intelectual e, principalmente, nas atuações destes profissionais.

A matriz nacional (Brasil, 2014, 62) frisa que uma:

organização do currículo que contemple situações problematizadoras permitirá ao educando adquirir experiências mais integradas e uma série de condutas que contribuirão para enfrentar diferentes situações de vida, nos aspectos pessoal e profissional, assim como se apropriar de princípios e conceitos básicos que lhe permitam estabelecer generalizações frente a novas situações. Sendo assim, a prática pedagógica deverá utilizar técnicas de ensino que favoreçam a reflexão antes/durante/após a ação.

É por considerar que, no Brasil, quando se discute academicamente o tema da formação policial, pouco ou quase nada é escrito sobre metodologia de aprendizagem e que, apesar das diversas admoestações trazidas desde 2014 pela matriz curricular nacional, a abordagem tradicional de ensino continua sendo reproduzida na maioria das academias de polícia do País e que não são poucas as experiências internacionais preocupadas com esse enfoque, o presente trabalho enfatiza a importância da Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP) como pedra de toque do ensino policial.

Aprendizagem Baseada em Problemas

A Aprendizagem Baseada em Problemas – ABP (ou Problem Based Learning – PBL) surge como um método de aprendizagem inovador, contrapondo-se aos modelos didáticos de ensino apoiados em perspectivas ditas tradicionais, em que o professor é o centro do processo de transmissão de saberes para alunos que apenas recebem e memorizam o conhecimento transmitido. Segundo Souza e Dourado, a ABP caracteriza-se por ser uma:

estratégia de método para aprendizagem, centrada no aluno e por meio da investigação, tendo em vista a produção de conhecimento individual e grupal, de forma cooperativa, e que utiliza técnicas de análise crítica, para a compreensão e resolução de problemas de forma significativa e em interação contínua com o professor tutor (Souza; Dourado, 2015, 3 e 4).

Parece ser na teoria pedagógica de John Dewey que se encontra a mais significativa inspiração para a Aprendizagem Baseada na Resolução de problemas. Cambi (1999) lembra que a Pedagogia Ativa ou Pedagogia da Ação, de Dewey, propõe que a aprendizagem deve partir de problemas ou situações que propiciam dúvidas ou descon-



tentamento intelectual, pois os problemas surgem das experiências reais que estimulam a cognição para mobilizar práticas de investigação e resolução criativa.

Não restam dúvidas de que a ABP foi influenciada por diversos pensadores que, na busca por transformar o ensino, realizaram experiências pedagógicas inovadoras, mas, Souza e Dourado (2015), em extensa pesquisa bibliográfica sobre o tema, concluem que vários autores são unânimes em confirmar a origem e o desenvolvimento do termo ABP, no modelo atual, a partir da iniciativa de um grupo de professores da Universidade de McMaster, no Canadá, mais especificamente na Faculdade de Medicina, em 1969, tendo se expandido para muitas escolas de saúde. Cabe ressaltar que a ABP, ao se espalhar pelo mundo, não ficou restrita à saúde, foi assimilada por várias áreas do conhecimento (sendo adaptada às respectivas especificidades), tais como: engenharias, matemática, física, biologia, química e bioquímica, direito, psicologia, geografia. Também pode ocorrer nos diversos níveis de ensino: da educação básica ao nível superior e à pós-graduação.

Werth (2009, tradução nossa¹) explica que a ABP foi desenvolvida por professores de universidades da área da saúde porque a abordagem tradicional para a formação de estudantes de medicina, baseada em conferências, não conseguia prepará-los adequadamente para trabalhos onde habilidades interpessoais e de resolução de problemas são tão importantes quanto o próprio conteúdo aprendido em sala de aula. Contudo, diante de desafios de treinamento semelhantes aos dos educadores de escolas médicas, os professores das academias de polícia, no fim do século 20, começaram a modificar a ABP para atender às necessidades dos estudantes policiais.

A estrutura passo a passo da ABP foi concebida justamente para que o aluno desenvolva habilidades e capacidades para proceder à investigação de forma satisfatória, complementando sua aprendizagem individual.

De acordo com Leite e Afonso (2001 apud Souza; Dourado, 2015, p. 10) e Leite e Esteves (2005 apud Souza; Dourado, 2015, p. 10), a estrutura básica da ABP ocorre em quatro etapas.

A primeira inicia com a escolha do contexto real da vida dos alunos para a identificação do problema e a preparação e sistematização, pelo professor, dos materiais necessários à investigação.

A segunda etapa segue com os alunos recebendo do professor o contexto problemático. Eles iniciam o processo de elaboração das questões-problema acerca do contexto de que eles têm conhecimento prévio e que aprofundarão. Em seguida, passa-se à discussão dessas questões em grupo (acompanhados pelo professor tutor) para, a partir daí,

iniciar o planejamento da investigação para a resolução dos problemas.

A terceira é o processo de desenvolvimento da investigação por meio dos diversos recursos disponibilizados pelo professor tutor. Os alunos, nesta fase, apropriam-se das informações por meio de leitura e análise crítica, pesquisam na internet, discutem em grupo o material coletado e levantam as hipóteses de solução.

Na última etapa, elaboram a síntese das discussões e reflexões, sistematizam as soluções encontradas para os problemas, preparam a apresentação para a turma e para o tutor e promovem a autoavaliação do processo de aprendizagem.

Para a adoção da técnica de ensino ABP, e tendo como referência os princípios que fundamentam a matriz curricular nacional e os objetivos das ações formativas para os profissionais da área de segurança pública, a Senasp descreve o protocolo estrutural do método quando sugere sua utilização:

Resolução de problemas: o professor elabora situações-problema, simulando a realidade. Os estudantes discutem os problemas em pequenos grupos e levantam hipóteses. A seguir, eles formulam os objetivos de aprendizagem e identificam as fontes de pesquisa para o estudo individualizado. Os estudos e as conclusões de cada grupo são apresentados ao grande grupo para a revisão e sistematização de uma proposição final, de uma explicação ou proposta de ação para o problema, encerrando o ciclo de atividades. (Brasil, 2014, p. 62, grifo do autor)

Pelo estudo do protocolo da ABP, entende-se por que a resolução de problemas é indicada para a formação profissional. Ela propicia a transferência de aprendizagem ao fazer com que o estudante enfrente novas situações, dotando-o de capacidade para resolver problemas que ultrapassam os limites de uma única disciplina e possibilitando-o detectar, analisar e solucionar problemas sob novos enfoques. A resolução de problemas, por se constituir uma forma diferenciada de estruturar o conhecimento, favorece a integração de conteúdos possibilitando a compreensão da realidade social e o posicionamento como cidadão e garantindo a visão global e integradora do conhecimento (Brasil, 2014, p. 63).

Iniciativas nacionais e internacionais

Como supramencionado, a matriz curricular nacional (Brasil, 2014) aduz que as ações nos espaços educativos de-



vem estar voltadas para o desenvolvimento das competências profissionais necessárias à atuação do profissional de segurança pública no contexto em que as necessidades e as exigências sociais se estabelecem.

Seguindo essa orientação, a Academia de Polícia Civil do Distrito Federal – APCDF “direciona suas atividades educacionais à prática da educação por competências, enquanto fortalece habilidades e atitudes como flexibilidade para contornar problemas, tomada de decisões com reflexão crítica, trabalho em equipe, entre outras” (Distrito Federal, 2016, p. 5). Trata-se de uma proposta educacional “que articula a teoria e a realidade cotidiana dentro de uma prática de problematização, buscando as metodologias ativas de aprendizagem como referenciais para a construção de ambientes que estimulem a aprendizagem” (Distrito Federal, 2016, p. 5).

Com o objetivo de promover ações formativas que possibilitem o desenvolvimento e o aprimoramento de competências necessárias para o alcance de um alto padrão de qualidade e produtividade da atividade policial, a APCDF implementou a metodologia da Aprendizagem Baseada em Problemas – ABP, com a edição do Plano Anual de Formação Policial de 2017 (Distrito Federal, 2016, p. 8), cristalizando de maneira taxativa que “em todas as modalidades de ensino, os alunos serão orientados a enfrentarem situações-problema, de forma a utilizarem os saberes cognitivos, técnicos, atitudinais e operacionais”.

Com essa iniciativa, a APCDF parece ter sido uma das únicas instituições de ensino e formação policial do Brasil² a propor de maneira explícita a utilização de situações-problema por meio da ABP em todo o seu currículo.

Noutra banda, estudos sobre formação policial atestam que já existem iniciativas internacionais que estimulam a adoção da ABP na capacitação de profissionais de segurança pública. Algumas delas são:

“The Police Society for Problem Based Learning³ (PS-PBL)” - A Sociedade Policial para Aprendizagem Baseada em Problemas é uma organização norte-americana sem fins lucrativos criada por profissionais de segurança pública com o objetivo de melhorar a qualidade do treinamento policial. Apoia internacionalmente a utilização da aprendizagem baseada em problemas no treinamento da polícia por meio de cursos de formação de formadores, consultoria e realização de uma conferência anual.

“CACP Executive Global Studies Program⁴ (CACP Global)”: O Programa Executivo de Estudos Globais da Associação Canadense de Chefes de Polícia foi originalmente concebido em 2001 com base na experiência e nos

talentos de uma seleção nacional de educadores policiais. O programa foi projetado para introduzir novas competências e perspectivas globais para os atuais e futuros líderes do Canadá em policiamento e agências de segurança pública ao mesmo tempo em que aprimora as capacidades coletivas e individuais de organismos que compõem a comunidade canadense de justiça criminal. O CACP Global baseia-se em um modelo empírico de aprendizagem baseada em problemas que combina sessões em sala de aula, estudo on-line independente e conferências mediadas por computador com pesquisa de campo internacional em uma variedade de aspectos operacionais e administrativos do policiamento e da administração da Justiça.

“The Canadian Association of Police Educators⁵ (CAPE)”: A Associação Canadense de Educadores de Polícia promove a excelência no treinamento e formação policial por meio de pesquisas em inovação, desenvolvimento de programas de formação, transferência de conhecimento, facilitação de intercâmbio policial e iniciativas de treinamento colaborativo.

Em 2009, Werth (2009, 33 e 34, tradução nossa) publicou trabalho⁶ numerando diversas academias de polícia nos Estados Unidos da América que passaram a adotar treinamentos com ABP e explicando que o método foi primeiramente utilizado para a formação policial na Real Polícia Montada do Canadá:

“A Aprendizagem Baseada em Problemas foi o principal método de instrução usado para treinar oficiais do centro de treinamento da ‘Royal Canadian Mounted Police (RCMP)’ em Regina, Saskatchewan, por mais de 12 anos. [...] Atualmente, a aprendizagem baseada em problemas tornou-se parte da cultura de treinamento na RCMP. [...] Em parte devido ao sucesso da ABP no RCMP e porque também reconheceram uma lacuna entre o conhecimento dos alunos sobre os exames escritos e sua capacidade de transferir esse conhecimento para prática, o Departamento de Treinamento de Justiça Criminal de Kentucky (Kentucky DOCJT) decidiu, no verão de 2005, adotar a filosofia ABP para o treinamento básico da polícia. A primeira academia ABP totalmente integrada foi realizada no Kentucky DOCJT em janeiro de 2007. [...] Além da RCMP e do DOCJT de Kentucky, a ABP também está começando a substituir a metodologia tradicional de treinamento policial em agências na Califórnia, Colorado, Kansas, Maine, Michigan, Minnesota, Dakota do Sul e Wisconsin e está sendo investigado sua adoção por equipes em Idaho e na Carolina do Norte”.

De fato, a utilização da metodologia ABP na formação policial é internacionalmente reconhecida, e existem diversos trabalhos científicos^{7 8}, e até revistas internacionais⁹



que abordam o tema. Infelizmente, no Brasil o assunto ainda é pouco estudado, e são raros os trabalhos que enfatizam o viés metodológico da formação policial^{10 11}.

Conclusão

Sabe-se que o ensino e a aprendizagem são práticas demasiadamente dinâmicas e complexas e que um único método de ensino não produz os resultados esperados na aprendizagem para o exercício profissional. O desenvolvimento rápido do conhecimento científico e tecnológico, as modificações e alterações nos sistemas econômicos, sociais, políticos e no meio ambiente exigem dos profissionais, nas mais diferentes áreas, uma visão multidimensional da realidade em que estão inseridos. Nesse sentido, o processo educacional precisa avançar na introdução de métodos inovadores de ensino e aprendizagem que acompanhem a evolução do conhecimento na formação de profissionais que saibam transferir os conhecimentos teóricos para a prática (Souza; Dourado, 2015, p. 10).

Assim, a ABP apresenta-se como um método inovador de aprendizagem utilizado em diversas instituições de ensino dos mais diferentes níveis e tem alcançado resultados importantes na aprendizagem e desenvolvimento de habilidades profissionais. Como se trata de um modelo que não é fixo nem fechado, a ABP pode ser adaptada às diversas realidades e necessidades dos cursos e conteúdos de estudo.

O Ministério da Justiça e da Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, percebeu que as metodologias de ensino ditas tradicionais empregadas nas academias de polícia do Brasil não eram suficientes para o desenvolvimento das competências que se espera dos agentes de segurança e adotou, por meio da Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, a metodologia ABP como orientação-base para a qualificação desse profissionais.

Apesar de todos os benefícios associados ao método e a sua vasta aplicação no exterior, são poucas as instituições brasileiras de ensino policial que empregam a metodologia indicada pela Senasp. O presente artigo quis levantar o debate educacional sobre formação policial e demonstrar que a finalidade do ensino é a aprendizagem e é sobre ela que devem recair os esforços de reflexão e mudança. Essa perspectiva deve no futuro inspirar e orientar as reformas educacionais, seja na elaboração dos programas ou na definição de novas políticas pedagógicas.

Referências

- BARROSO, J. M.; CORDEIRO, B. M. P.; VALEIXO, M. "A Formação do Profissional de Segurança Pública no Brasil". Em: *Revista Mercopol* nº 2. Edição Paraguai. Ano 2. Nº 2, jan./set. 2008, p. 40-42.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Estudo Profissiográfico e Mapeamento de Competências: perfil dos cargos das instituições estaduais de segurança pública*. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. *Matriz Curricular Nacional: versão modificada e ampliada*. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. *Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública*. Brasília, 2014.
- BRUNETTA, Antonio Alberto. Não-formal e informal no ensino policial. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 9, n. 2, 130-140, Ago/Set 2015.
- CAMBI, F. *História da Pedagogia*. São Paulo: UNESP, 1999.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social. Polícia Civil do Distrito Federal. Academia de Polícia Civil do Distrito Federal. *Plano Anual de Formação Policial*. Brasília, 2016.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social. Polícia Civil do Distrito Federal. Academia de Polícia Civil do Distrito Federal. *Plano Anual de Formação Policial*. Brasília, 2015.
- LEITE, L.; AFONSO, A. *Aprendizagem baseada na resolução de problemas. Características, organização e supervisão*. Boletim das Ciências, 48, p. 253-260, 2001. Apud: SOUZA, Samir Cristino de; DOURADO, Luis. *Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP): Um Método De Aprendizagem Inovador Para O Ensino Educativo*. In: *Holos*, v. 5, p. 182-200, outubro 2015. ISSN 1807-1600. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/2880/1143>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- LEITE, L.; ESTEVES, E. *Ensino orientado para a Aprendizagem Baseada na Resolução de Problemas na Licenciatura em Ensino da Física e Química*. In: Bento Silva e Leandro Almeida (Eds.). *Comunicação apresentada no VIII Congresso Galaico-Português de Psicopedagogia*. Braga: CIED - Universidade do Minho, p. 1751-1768, 2005. Apud: SOUZA, Samir Cristino de; DOURADO, Luis. *Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP): Um Método De Aprendizagem Inovador Para O Ensino Educativo*. In: *Holos*, v. 5, p. 182-200, outubro 2015. ISSN 1807-1600. Disponível em:



<<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/2880/1143>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MAKIN, D. A. A Descriptive Analysis of a Problem-Based Learning Police Academy. *Interdisciplinary Journal of Problem-Based Learning*, v. 10, questão 1, artigo 2, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.7771/1541-5015.1544>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

MIZUKAMI, Maria da Graça Nicoletti. *Ensino: as abordagens do processo*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda.. 1986.

SANTO, Marcelo C. E.. *O Uso da Aprendizagem Baseada em Problemas: o caso da Academia de Polícia Militar/BA*. 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17009>>. Acesso em: 27 de abr. de 2017.

SOUZA, Samir Cristino de; DOURADO, Luis. *Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP): Um Método De Aprendizagem Inovador Para O Ensino Educativo*. In: *Holos*, v. 5, p. 182-200, out. 2015. ISSN 1807-1600. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/2880/1143>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

VANDER KOOL, Gregory P., "Problem-Based Learning: an Attitudinal Study of Police Academy Students". 2006. Dissertação de mestrado na Faculty of The Graduate College do Department of Educational Leadership, Research and Technology da Western Michigan University Kalamazoo, Michigan. 2006. 195p.

WERTH, Eric Paul, "Problem-Based Learning in Police Academies: Adult Learning Principles Utilized by Police Trainers" (2009). Doctoral Dissertations and Projects. 134. Disponível em: <<http://digitalcommons.liberty.edu/doctoral/134>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

Notas

¹ Texto original: "PBL was developed by medical educators because the traditional lecture-based approach for training medical students failed to prepare them adequately for jobs where problem-solving and interpersonal skills are as important as a diverse knowledge base. Faced with training challenges similar to those of medical school educators, in the late 20th century police academy trainers began modifying PBL to fit the needs of student officers" (WERTH, 2009, 2).

² Cf. SANTO, Marcelo C. E.. *O Uso da Aprendizagem Baseada em Problemas: o caso da Academia de Polícia Militar/BA*. 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17009>>. Acesso em: 27 de abr. de 2017.

³ Cf. "The Police Society for Problem Based Learning

(PSPBL)" <<http://www.pspbl.org/>>

⁴ Cf. "Canadian Association of Chiefs of Police Executive Global Studies Program (CACGP Global)" <<http://www.cacpglobal.ca/>>

⁵ Cf. "The Canadian Association of Police Educators (CAPE)" <<http://cape-educators.ca/>>

⁶ Texto original: "Problem-Based Learning has been the primary instructional method used to train officers at the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) training center in Regina, Saskatchewan for over 12 years. [...] Problem-Based Learning has now become part of the training culture at the RCMP. [...] In part because of the success of PBL at the RCMP, and because they also recognized a gap between student knowledge on written exams and their ability to transfer this knowledge into practice, staff and administrators at the Kentucky Department of Criminal Justice Training (Kentucky DOCJT) decided in the Summer of 2005 to adopt PBL philosophy for police basic training. The first fully integrated PBL academy was held at Kentucky DOCJT in January, 2007. [...] In addition to the RCMP and Kentucky DOCJT, PBL is also beginning to replace traditional police training methodology at agencies in California, Colorado, Kansas, Maine, Michigan, Minnesota, South Dakota, and Wisconsin and is being investigated by staff in Idaho and North Carolina" (WERTH, 2009, 2).

⁷ Cf. VANDER KOOL, Gregory P., "Problem-Based Learning: an Attitudinal Study of Police Academy Students". 2006. Dissertação de mestrado na Faculty of The Graduate College do Department of Educational Leadership, Research and Technology da Western Michigan University Kalamazoo, Michigan. 2006. 195p.

⁸ Cf. MAKIN, D. A. "A Descriptive Analysis of a Problem-Based Learning Police Academy. *Interdisciplinary Journal of Problem-Based Learning*", v. 10, questão 1, artigo 2, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.7771/1541-5015.1544>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

⁹ Cf. "Policing: An International Journal of Police Strategies & Management" Disponível em <<http://www.emeraldinsight.com/journal/pijpsm>>

¹⁰ Cf. BRUNETTA, Antonio Alberto. Não-formal e informal no ensino policial. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 9, n. 2, 130-140, Ago/Set 2015.

¹¹ Cf. Nota 3.



FRONTERAS SEGURAS: HACIA UNA VISIÓN REGIONAL INTEGRAL

POR: LUIS GREEN* Y EDUARDO BUSTAMANTE**

RESUMEN

Las fronteras son espacios de integración, cooperación y unión de nuestros pueblos. Sin embargo, fronteras porosas con controles insuficientes han permitido el flujo de la delincuencia organizada transnacional que ha extendido sus actividades ilícitas en la región. La estrategia que proponemos, a la que denominamos Fronteras Seguras, se fundamenta en un modelo que une seguridad, desarrollo e integración. La seguridad de nuestras fronteras, en todas sus dimensiones: aeroespacial, terrestre, marítima y fluvial, implica fortalecer las capacidades del Estado para la vigilancia y el control, en un marco que vincule y haga compatible el desarrollo económico y social de las regiones fronterizas, la facilitación del comercio internacional y el flujo lícito de personas y bienes. Luchar contra la delincuencia organizada es hoy un desafío que todos los países del MERCOSUR comparten, y por lo tanto demanda acciones coordinadas. La seguridad en las fronteras requiere una visión regional integral, que incorpore las dimensiones política, económica y normativa, basada en el principio de responsabilidad compartida.

Las fronteras son la primera línea de la política exterior de nuestro país y, al mismo tiempo, son espacios de integración, cooperación y unión de nuestros pueblos. Sin embargo, fronteras porosas con controles insuficientes han permitido el crecimiento de la delincuencia organizada transnacional que ha extendido sus actividades ilícitas en la región. En especial el narcotráfico, la trata de personas, el contrabando, el tráfico de armas, el lavado de activos y el peligro del terrorismo constituyen amenazas a la seguridad y actúan desintegrando nuestras sociedades y perjudicando el desarrollo de la región.

En los últimos años, la tendencia mundial ha sido la de integrar, armonizar y reforzar la seguridad de fronteras frente a estas amenazas. Ejemplos de ello son el Departamento de Homeland Security en EE.UU. luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la Agencia de Servicios de Fronteras de Canadá creada en 2003, la Agencia de Fronteras de Rusia en 2003, Fronteras del Reino Unido en 2005 y con una posterior reforma en 2012 y el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras de Australia inaugurado en 2015.

Los desafíos son múltiples, pero tenemos la firme determinación de construir lazos para ir a fondo contra el crimen organizado y lograr que nuestra región sea un territorio de progreso y paz. Necesitamos unirnos, apostar a la

cooperación internacional y actuar coordinadamente para cumplir nuestro objetivo: derrotar al narcotráfico. Esto no se trata de una expresión de deseo o un impulso voluntarista, sino todo lo contrario: estamos encarando una política de estado integral que el Presidente Mauricio Macri puso como uno de sus principales ejes de gestión.

Queremos fronteras seguras, abiertas al comercio internacional y al turismo, pero blindadas al crimen organizado transnacional. Para eso, debemos fomentar un Estado presente donde la seguridad vaya de la mano del desarrollo integral de las comunidades fronterizas.

Luchar contra el crimen organizado transnacional es hoy un reto que todos los países de la región comparten, y por lo tanto, requiere de acciones coordinadas. La seguridad ha dejado de ser un problema exclusivamente nacional: las amenazas no respetan límites; y por ende las políticas y estrategias para la seguridad de las fronteras deben ser adoptadas de común acuerdo, con una visión a largo plazo que contemple metas claras y resultados concretos.

Tenemos que ser conscientes de que partimos muy atrás en esta carrera. Las vulnerabilidades que encontramos al asumir nuestra responsabilidad fueron muchas en los más de 15 mil kilómetros de extensión total de la frontera argentina. Sólo por nombrar algunas: carencia de políticas públicas efectivas, falta de controles apropiados, escasa radarización aeroespacial, cantidad insuficiente de efectivos de las Fuerzas de Seguridad, tecnología obsoleta para la vigilancia fronteriza y una pésima infraestructura en los Pasos Internacionales.

Para revertir esta desidia estatal histórica, el Ministerio de Seguridad de la Nación decidió crear bajo su órbita

* Secretario de Fronteras, Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

** Subsecretario de Fronteras, Ministerio de Seguridad de la República Argentina



la Secretaría de Fronteras y, al mismo tiempo, dividir sus misiones y funciones en dos subsecretarías para hacer más ágil y eficaz su accionar.

Por un lado, la Subsecretaría de Desarrollo de Fronteras tiene como objetivo principal coordinar las actividades de control fronterizo, promoviendo la modernización de los procesos y la mejora de la infraestructura, el equipamiento y la tecnología en los Pasos Internacionales.

Por su parte, la Subsecretaría de Coordinación tiene competencia sobre la vigilancia y el control de las zonas de frontera, a través de la planificación de programas operativos coordinados con las fuerzas nacionales, provinciales y locales, y en colaboración con el sistema de defensa.

La protección de nuestras fronteras es una prioridad absoluta para el Gobierno nacional. En consonancia, el presidente Mauricio Macri impulsó, mediante la firma de dos decretos en 2017, la reorganización del sistema de control y vigilancia de fronteras conformando dos subsistemas, a saber: el de la Zona de Seguridad de Fronteras que hace a la vigilancia de la línea de frontera, y el de los Pasos Internacionales que refiere al control de ingreso y egreso de personas y mercaderías al que se someten voluntariamente quienes desean traspasar lícitamente nuestras fronteras.

Las Zonas de Seguridad fueron creada en 1944 por el Decreto Ley N° 15.385, ratificado por Ley N° 12.913, para complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional. Hoy en día, sólo se encuentra vigente la Zona de Seguridad de Fronteras, como una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima de una extensión máxima de 150 km en la frontera terrestre y 50 km en la marítima.

Reformada bajo el paradigma de la seguridad interior conforme la Ley 24.059, la Zona de Seguridad de Frontera constituye la herramienta legal que faculta al Estado Nacional para establecer políticas públicas de seguridad, control y vigilancia de fronteras. Su autoridad de aplicación es la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, pero hace por lo menos una década que no sesionaba por hallarse sin presidente designado.

A tal fin, el Decreto N° 27/2017 transfirió dicha Comisión a la órbita del Ministerio de Seguridad designando al Secretario de Fronteras como su presidente. Dicha norma, ordena una revisión del alcance geográfico de la

Zona de Seguridad de Fronteras estipulada por el Decreto N° 887/1994 y una propuesta de toda otra normativa que fuera necesaria.

Por otra parte, los Pasos Internacionales son los puntos de nuestros límites internacionales habilitados para el ingreso y egreso de personas y mercaderías a y desde países limítrofes. Debidamente gestionados permiten y facilitan el comercio internacional y el tránsito lícito de personas y mercaderías, el adecuado mantenimiento de las relaciones

exteriores con los países vecinos, el cumplimiento de los tratados y acuerdos celebrados con otras naciones, así como la lucha contra el narcotráfico y otros delitos transnacionales complejos.

En los mismos, actúan distintas agencias nacionales, cada una con su competencia específica, que requieren ser coordinadas. De ahí la creación por Decreto N° 68/2017 de la Comisión Nacional de

Fronteras como organismo regulador y coordinador del funcionamiento de los Pasos Internacionales y Centros de Frontera que vinculan a la República Argentina con los países limítrofes, a fin de armonizar su funcionamiento desde una perspectiva interministerial y multiagencial que aumente la integración fronteriza, facilite el tránsito de personas, agilice el comercio internacional y prevenga el delito transnacional. La Comisión Nacional de Fronteras es presidida por el Jefe de Gabinete de Ministros, mientras que el Secretario de Fronteras del Ministerio de Seguridad actúa como Coordinador General de los Pasos Internacionales y el Secretario de Interior del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda actúa como Administrador de los Centros de Frontera.

Comprendemos que el combate integrado al crimen organizado transnacional requiere indefectiblemente de la cooperación internacional entre los distintos países de la región. Es por ello que, a partir de la decisión estratégica de incorporar tecnología y dotar de infraestructura a los Pasos Internacionales, logramos una oportunidad concreta de inversión con el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). A través de un crédito otorgado por la entidad multilateral, invertiremos durante cuatro años 46 millones de dólares en mejoras en infraestructura,

Comprendemos que el combate integrado al crimen organizado transnacional requiere indefectiblemente de la cooperación internacional entre los distintos países de la región. Es por ello que, a partir de la decisión estratégica de incorporar tecnología y dotar de infraestructura a los Pasos Internacionales, logramos una oportunidad concreta de inversión con el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)



equipamiento y capacitación para agentes de control en Pasos Internacionales ubicados en las provincias de Salta, Jujuy, Formosa y Misiones.

En una primera etapa, destinaremos más de 370 millones de pesos en Aguas Blancas, Salvador Mazza, Jama, La Quiaca, Clorinda, Pasarela "La Fraternidad", Puerto Iguazú y Puerto Pilcomayo. En una segunda fase, invertiremos más de 320 millones de pesos priorizando los Pasos de Alba Posse, Andresito, Bernardo de Irigoyen, Iguazú, Misión La Paz, Paso de la Barca, Puerto Rico y San Antonio.

Estos Pasos Internacionales han sido escogidos por dos motivos. El primero, por su importancia en cuanto al tránsito de personas y mercaderías, y el segundo, su valor estratégico en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando. El programa, hará posible la compra de grupos electrógenos, torres y sistemas de monitoreo y vigilancia, scanners de equipaje y dispositivos tecnológicos de última generación para los agentes de control. Estas obras significan incrementar la seguridad de un lugar determinante en la lucha contra las organizaciones delictivas transnacionales. Además, como entendemos la importancia de capacitar al personal que opera en los complejos fronterizos, desarrollaremos cursos y seminarios para optimizar su accionar. Los residentes de la zona también podrán tener acceso a talleres que aborden diversas temáticas, como por ejemplo, trata de personas, violencia de género y doméstica, generación de empleo y primeros auxilios.

En el mismo sentido, firmamos un acuerdo con el Estado de Israel que nos posibilitará invertir 35 millones de dólares en La Quiaca, Iguazú y en las recién mencionadas ciudades salteñas para la compra de radares, cámaras de vigilancia, drones, antenas y un sistema integrado de vigilancia de fronteras.

La estrategia que proponemos, a la que denominamos Fronteras Seguras, se fundamenta en un modelo que une seguridad, desarrollo e integración. La seguridad de nuestra frontera, en todas sus dimensiones: aeroespacial, terrestre, marítima, fluvial y lacustre, implica fortalecer las capacidades del Estado para la vigilancia y el control así como el desarrollo económico y social de las zonas fronterizas como elemento generador de alternativas de crecimiento y la integración con los países de la región para el progreso y la unión de nuestros pueblos.

Nuestros objetivos se orientan a lograr una frontera gestionada integralmente, partiendo de un enfoque que priorice el concepto de Fronteras Seguras. Por un lado, nuestras fronteras permiten la integración con la región y con el mundo, el tránsito y el comercio y dar la bienvenida

a quienes quieran visitar o habitar el suelo argentino. Por otro lado, es necesario allí un trabajo inteligente y eficaz para debilitar e impedir el accionar de grupos y organizaciones delictivas, obstaculizando sus actividades ilícitas y movimientos transfronterizos.

Fronteras Seguras también se basa en la cooperación en distintos niveles: intraagencial, interagencial y entre países limítrofes y de la región. Es necesario promover encuentros frecuentes de las fuerzas de seguridad y policiales, de las aduanas, de los servicios migratorios y fitozoosanitarios de nuestros países y la formación y capacitación conjunta, garantizar la integración de los controles de fronteras, perfeccionar las normas y los sistemas informatizados, mejorar paulatinamente la infraestructura de control, utilizar nuevas tecnologías, todo ello con el propósito de agilizar y facilitar los tránsitos lícitos e incrementar la efectividad del accionar contra la delincuencia organizada transnacional.

La República Argentina les propone a los países del Cono Sur esta estrategia. La seguridad en las fronteras requiere una visión regional integral, que incorpore las dimensiones política, económica y normativa, basada en el principio de responsabilidad compartida. Todo ello en un marco que vincule y haga compatible el desarrollo económico y social de las regiones fronterizas, la facilitación del comercio internacional y el flujo lícito de personas y bienes entre nuestros países, y en consecuencia promueva la seguridad, el desarrollo y la integración en las zonas de frontera de nuestra región.

Es nuestra responsabilidad histórica hacer todo lo que esté a nuestro alcance, redoblar nuestros esfuerzos y compromisos para que cada día los argentinos vivamos un poco más seguros y sea nuestra región sinónimo de paz y prosperidad. Es tarea de todos. Y lo tenemos que hacer juntos.





"SEAMOS CIUDADANOS, CONSTRUYENDO CONVIVENCIA": TRANSFORMANDO HABITANTES EN CIUDADANOS

POR: VICEMINISTERIO DE ASUNTOS POLÍTICOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

RESUMEN

Brindar espacios más seguros se constituye en uno de los principales desafíos del Estado. La construcción de estos espacios debe considerar a la ciudadanía con sus necesidades y percepción particular. El Programa Seamos Ciudadanos – Construyendo Convivencia es ejecutado por el Ministerio del Interior de Paraguay, su objetivo es construir un espacio activo de participación ciudadana, donde los miembros de la comunidad a través del liderazgo civil interactúen con propuestas y soluciones, y que cooperen activamente con el mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades.

Aspectos Preliminares

En Paraguay durante 2016 el 20,4% de los homicidios registrados a nivel nacional fueron ejecutados en un contexto de problemas de convivencia, es decir, el móvil principal del crimen fueron episodios de conflictividad entre vecinos, violencia intrafamiliar, discusiones y riñas, problemas de deudas, entre otros, según datos del Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

Los casos señalados están directamente relacionados con la interacción entre personas. El Observatorio también señala que de 57 tipos de hechos punibles registrados por el Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional en 2016, las denuncias por Violencia Familiar están entre los 6 primeros ilícitos más denunciados, acumulando casi el 7% del total anual de denuncias. Las lesiones interpersonales se constituyeron en el tercer hecho más denunciado a nivel país en las unidades policiales jurisdiccionales, con el 8% de la sumatoria final.

Es decir, casos directamente relacionados con la interacción entre personas. En ese sentido, de acuerdo a la misma dependencia, de 57 tipos de hechos punibles registrados por el Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional en el 2016, las denuncias por Violencia Familiar se encontraron entre los 6 primeros ilícitos más denunciados acumulando casi el 7% del total anual.

En la Primera Encuesta Nacional de Juventud (Observatorio de juventud, 2010), se menciona que en 2010 más del 54% de los jóvenes encuestados entre 15 a 29 años, indicaron que consumían algún tipo de bebida alcohólica. Asimismo un 37% manifestó saber o haber escuchado que algún/a conocido/a consume alguna sustancia adictiva como marihuana, cocaína o crack.

Otro dato resaltante, en el marco del este artículo, es que solo el 7% de los incidentes registrados por el Sistema 911, en Asunción y Central en 2016, correspondían a sucesos de emergencia. Este dato es revelador en el sentido que demuestra la mala utilización del servicio por parte de la ciudadanía.

Cuando pasamos de habitantes a ciudadanos?

Habitante puede ser cualquiera que viva en el país, en cambio ciudadanos son aquellos que conocen sus derechos y deberes, y participan en cumplirlos y exigirlos. Te invitamos a rechazar lo que afecte a nuestra convivencia en armonía y a fomentar lo bueno, como por ejemplo:

- conducir sin haber ingerido alcohol
- consumir bebidas alcohólicas solo en los lugares habilitados
- Escuchar músicas sin molestar a los vecinos
- usar y cuidar los espacios públicos
- disfrutar y cuidar el medio ambiente
- ser padres responsables y prohibir menores al volante

Este país necesita más ciudadanos como vos, que protegen la convivencia en armonía y son conscientes de que cada pequeño acto genera grandes cambios en la sociedad.

MINISTERIO DEL INTERIOR | MINISTERIO DE JUSTICIA | Seamos CIUDADANOS CONSTRUYENDO CONVIVENCIA

Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017



La percepción ciudadana considera que en Paraguay la delincuencia ocupa el segundo problema más importante del país (Latinobarómetro, 2016). Esa apreciación ciudadana fomenta una serie de exigencias que deben ser atendidas, que deben formar parte de la agenda gubernamental y traducirse en políticas públicas efectivas. Sin embargo dichas acciones deben acompañarse de un ejercicio coherente y responsable por parte de la ciudadanía, para lo cual deben incorporar nociones para el cumplimiento efectivo de sus derechos y obligaciones, en el marco de la interacción social con otros ciudadanos en las distintas esferas de su vida.

Asimismo deben ser ciudadanos que migren de su pasividad actual, a la espera de que le soluciones sus problemas, hacia un estado de conciencia colectiva, cohesionados, que comprenden que vivir en democracia es construirla diariamente a través del conocimiento y de la participación activa, y no solamente ejerciendo el ejercicio eventual de los derechos políticos.

El concepto de ciudadanía también implica entender que muchos de los problemas surgidos en el seno de la comunidad, como la inseguridad y la violencia, son cuestiones que van más allá de una acción policial específica, se requiere la creación de comunidades más seguras, desafío que todos deben tomar como propio, en el sentido de que la etiología multicausal de la violencia y la delincuencia necesita un tratamiento conjunto con instituciones, organismos, proyectos y programas que se desarrollen en una localidad específica de forma ordenada, sistematizada y de manera participativa con la población del territorio. Esto no quiere decir que, en el desempeño del rol de servidores públicos, se desconozca la función principal del Estado, que es proveer seguridad a los habitantes, sino que además participa con la ciudadanía en la construcción de una solución a los problemas de inseguridad, adecuada los lineamientos actuales que hacen a una seguridad democrática multidimensional.



Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017

abar los esfuerzos de la sociedad organizada, movilizar la participación ciudadana en tareas de prevención y sobre todo, lograr que cada ciudadano tome cabal conciencia de cuán importante y significativo es su comportamiento para mantener el orden, la convivencia y la cultura de la legalidad (Secretaría de Seguridad Pública, 2012).

De acuerdo a la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) del Ministerio del Interior, en el Paraguay existe una paradoja con relación a los niveles relativamente bajos de victimización existentes con el elevado miedo a ser víctimas de un hecho punible (Ministerio del Interior, 2014). En ese sentido una de las aristas del problema expuesto radica en la falta de consolidación o ausencia de capital social en las comunidades, que en la definición de Robert Putnam son los “aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo” (Durstun, 2000).

En un territorio con capital social débil o sin consolidación, tienden a aumentar los niveles de temor y desconfianza, ya sea contra vecinos, transeúntes desconocidos, contra los jóvenes desempleados de la comunidad o contra las instituciones monopolistas de la fuerza legal (como la policía), esta percepción surge justamente de la carencia

Por lo expresado el Ministerio del Interior de Paraguay, en cumplimiento de su misión institucional, a través de acciones articuladas por el Viceministerio de Asuntos Políticos de la cartera, desarrolla desde diciembre de 2016, el Programa “Seamos Ciudadanos – Construyendo Convivencia”. Apunta a mejorar la seguridad y nivel de vida en los barrios y localidades del país, impulsando la participación ciudadana, operando principalmente a través de la prevención social, la cual busca, además de hacer converger los esfuerzos de diversas dependencias estatales, apoyar la formación de capital humano capaz de transmitir la cultura de la prevención a la población, verte-



de lazos o redes sociales de cooperación o falta de cohesión ciudadana. El Programa Seamos Ciudadanos nace en el Ministerio del Interior, principal institución encargada de la seguridad ciudadana, de forma a paliar la problemática expuesta fomentando la presencia del Estado y la alianza entre ciudadanos, a través del apoyo a instituciones de la sociedad civil organizada como las Comisiones Vecinales, en áreas vulnerables del país.

Seamos Ciudadanos – Construyendo Convivencia, posee 3 ejes principales: la concienciación, la prevención y la participación.



Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017

Accionar del Programa

En líneas generales, el Programa se centra en dos tipos de actividades bien definidas, realizadas en una misma jornada: previa identificación del área vulnerable, se procede a realizar el acercamiento al territorio a través de enlaces establecidos con anterioridad, por lo general estos enlaces son agentes públicos que prestan servicios en el gobierno local del lugar y poseen conocimiento acabado del contexto socioeconómico y delictual general de las comunidades afectadas por el Programa.

La primera de las actividades mencionadas, se centra en la concienciación a través de charlas de sensibilización realizadas en espacios disponibles en la zona (plazas, parques, recintos polideportivos, centros comunitarios, etc.) para fomentar la utilización y recuperación de los mismos. En este sentido, conociendo la situación observada

al inicio de este artículo, referente a la prevalencia puntual de ciertas problemáticas sociales como la violencia doméstica, el tráfico y consumo de alcohol y otras drogas y la forma de utilización de servicios públicos, se desarrollan charlas con los miembros de la comunidad, dictadas por agentes públicos policiales y civiles capacitados. En tono ameno y distendido se brinda información sobre prevención, a la vez que se promueve la interacción entre autoridades civiles y policiales de la localidad, líderes vecinales y la comunidad en general. Siempre apelando a la participación ciudadana, en este punto, es importante destacar la apertura y el apoyo constante brindado por la Policía Nacional, que cambia su aspecto rígido y reactivo, por una Policía más cercana a los problemas de la gente y proactiva en el servicio prestado.

Asimismo en esta primera actividad se releva información subjetiva de la comunidad a través de un instrumento anónimo denominado “Cuestionario de Percepción de Inseguridad y Victimización”, este es un instrumento clave para la medición de diversos aspectos del Programa.

Es importante señalar que en el marco del Programa, en los primeros seis meses de ejecución en 2017, sólo en el área de Asunción y el departamento Central fueron sensibilizados 585 jóvenes (varones y mujeres) de 14 a 18 años de edad, pertenecientes a los cuatro grandes colegios nacionales seleccionados por los respectivos Coordinadores de Área del Ministerio de Educación y Cultura.

La segunda actividad del Programa radica en fortalecer la presencia del Estado, a través de la coordinación entre organismos públicos para confluir en un área seleccionada, a fin de prestar servicios básicos que normalmente son escasos o deficientes en la zona, se busca paliar la vulnerabilidad detectada. Sobre el tema, en el primer semes-



Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017



Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017



tre de 2017 el Programa asistió a 5.343 personas de áreas vulnerables de los distritos de Asunción (capital), San Lorenzo, Limpio, Mariano Roque Alonso, Itá, Guarambaré, Capiatá, Areguá, Luque, pertenecientes al departamento Central; además en Arroyito y Mbaracayú, asentados en el departamento de Concepción y Alto Paraná, respectivamente, departamentos con tasas epidémicas de muertes violentas a nivel nacional (ONSCC, 2017).

Vinculación con Los Principios Rectores de La Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) del Ministerio del Interior

Actuación multidisciplinaria y coordinación institucional

En la Estrategia queda reconocida la necesidad de atender el fenómeno de la violencia y el delito desde una perspectiva multidisciplinaria, procurando atender su origen multicausal y sus complejidades. Ello plantea el desafío de abordar de manera integral no sólo las manifestaciones, sino también las causas de la violencia y de la inseguridad, desde diversas dimensiones. En ese sentido, la coordinación responde a la aplicación del abordaje integral en los múltiples sectores comprometidos. No sólo es importante la promoción de un enfoque integral que tenga presente la multiplicidad de factores implicados, sino también garantizar el cumplimiento de la efectiva coordinación (Ministerio del Interior, 2014).



Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017



En atención a la multicausalidad de la violencia, en la ejecución de Seamos Ciudadanos, el Ministerio del Interior, por medio del Viceministerio de Asuntos Políticos, y a través del liderazgo aplicado en la coordinación institucional, logró articular esfuerzos facilitando el acceso a servicios de 20 diferentes instituciones del Estado, en los términos mencionados anteriormente, lo cual reafirma el lineamiento de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC). También reconociendo el importante papel de los gobiernos locales en la creación de comunidades más seguras, para el efecto se tiene previsto suscribir al menos 20 convenios de cooperación interinstitucional con diferentes municipios del país para facilitar y ampliar las acciones llevadas a cabo en el marco del Programa.

ALGUNAS INSTITUCIONES COADYUVANTES CLAVES Y SERVICIOS OFRECIDOS	
INSTITUCIONES	SERVICIOS OFRECIDOS
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)	Clínica médica, odontología, medicamentos básicos y colaboración del Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo (SENEPA)
Policía Nacional	Servicios del Departamento de Identificaciones (cedulación), charlas de prevención y servicios de peluquería
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	Consultas y seguimiento de planes para adquisición de viviendas
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	Control y supervisión a prestadores del servicio de agua potable
Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO)	Consultas, reclamos y promoción de los servicios

ALGUNAS INSTITUCIONES COADYUVANTES CLAVES Y SERVICIOS OFRECIDOS	
INSTITUCIONES	SERVICIOS OFRECIDOS
Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)	Consultas, reclamos y promoción de los servicios
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	Consultas y reclamos
Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)	Inscripción a personas con deficiencias físicas y discapacidades
Registro Civil	Inscripción en el Registro Civil de las Personas y expedición de certificados de nacimiento
Ministerio de la Defensa Pública (MDP)	Asesoramiento a personas sobre temas legales
Secretaría de Acción Social (SAS)	Promoción sobre los diferentes programas sociales
Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN)	Consultas sobre gestiones para adquirir donaciones de medicinas de alta complejidad
Instituto Nacional del Cemento (INC)	Provisión de cemento para comisiones vecinales
Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)	Donaciones
Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)	Promoción sobre los diferentes cursos y programas de capacitaciones
Dirección General de Migraciones (DGM)	Brindar información personalizada y asesoría a los ciudadanos de origen extranjero de las zonas visitadas

Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017

Focalización

Entendiendo que el modelo de prevención utilizado por el Programa Seamos Ciudadanos – Construyendo Convivencia, corresponde a un modelo de prevención social o primaria, el mismo aplica la prevención universal, es decir, está dirigido a la población en general de los distritos con mayor densidad poblacional, atacando el delito y la violencia antes de la ejecución de los mismos.

NIVELES DE PREVENCIÓN	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
DIMENSIÓN TEMPORAL	Antes de la ocurrencia de delitos y violencia	Durante situaciones que implican violencia o conflicto con la justicia	Después de haber cursado situaciones de violencia o conflicto con la justicia
CONCEPTOS CLAVE	Prevención universal	Rehabilitación y prevención de la revictimización	Reinserción y prevención de la reincidencia
GRUPO OBJETIVO	Población en general	Grupos de riesgo específicos	Grupos de ex - reos

Fuente: Universidad de Chile, 2016



Gobernabilidad democrática de la seguridad

El ejercicio de la ciudadanía es una cuestión primordial para la convivencia y gobernabilidad democrática. En ese sentido, la participación ciudadana, como ya se mencionó largamente en este artículo, se erige como una de las herramientas más útiles para llevar esa acción a niveles más óptimos, incluso suficientes para impactar en el diseño y ejecución de políticas públicas, eficientes y efectivas.

Se puede decir que, Seamos Ciudadanos pretende erigirse en una plataforma activa de participación ciudadana, donde los miembros de la comunidad, a través del liderazgo civil, puedan tener un espacio en el cual interactuar al momento de proponer soluciones y coadyuvar prontamente en el mejoramiento de la calidad de vida de sus conciudadanos. De acuerdo a la Estrategia, la gobernabilidad democrática de la seguridad no sólo reafirma el respeto de los Derechos Humanos —no habiendo seguridad ciudadana sin Derechos Humanos—, sino que también procura dar cuenta de la necesidad de una conducción civil efectiva en los asuntos de seguridad (Ministerio del Interior, 2014).

Monitoreo y Evaluación

La Resolución Ministerial 211/13 “Por la cual se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y se establece el mecanismo interno e interinstitucional para la ejecución de la misma”, designa al Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como el responsable de recabar, consolidar, procesar y analizar la información delictual del país, con la finalidad de orientar y apoyar las acciones propuestas en la Estrategia Nacional

de Seguridad Ciudadana. En ese marco, el Observatorio realiza habitualmente un monitoreo de las principales acciones emprendidas en la ejecución del Programa Seamos



Fuente: Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, 2017

Ciudadanos, conjuntamente con otras dependencias ministeriales. Es así que el cuestionario de “Percepción de Inseguridad y Victimización”, aplicado a los participantes de la iniciativa se configura en un ejercicio de gran importancia para el Programa y la Estrategia en líneas generales.

Bibliografía Consultada

- Observatorio Nacional de Juventud (2010). *Primera Encuesta Nacional de Juventud*. Recuperado de: http://www.cej.org.py/files/1ra_%20Encuesta%20Nacional%20de%20Juventud%202010.pdf
- Corporación Latinobarómetro (2016). *Informe 2016*. Buenos Aires.
- Secretaría de Seguridad Pública (2012). *Modelo de Prevención Social del Delito*. México.
- Ministerio del Interior (2014). *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC)*. Asunción.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (ONSCC) (2017). *Análisis Estadístico: Muertes Violentas en Paraguay 2016*. Asunción
- Universidad de Chile (2016). *Herramientas conceptuales para la formulación de planes de acción para la coproducción de seguridad a nivel local (Diplomado de prevención del delito a nivel local)*

LA INTEROPERABILIDAD EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE SEGURIDAD DEL MERCOSUR

POR: COMISARIO MAYOR ANALISTA EN SISTEMAS FABRICIO FAGUNDEZ



Como punto inicial, daremos una descripción de interoperabilidad, que puede ser definida como la capacidad de sistemas múltiples con diversas plataformas del hardware y del software, estructuras de datos e interfaces, para intercambiar datos con la pérdida mínima de contenido y de funcionalidad (Niso, 2006).

Seguidamente, un Sistema de Información puede definirse como “un conjunto de componentes interrelacionados que permiten capturar, procesar, almacenar y distribuir información para apoyar la toma de decisiones y el control de una organización. Igualmente apoya la coordinación, análisis de problemas, visualización de aspectos complejos, entre otros aspectos” (Laudon y Laudon, 2000).

Tomando el concepto descripto inicialmente, podríamos afirmar que la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de comunicarse y compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos de forma efectiva.

La interoperabilidad asegura que los sistemas hablen entre sí y que la información fluya correctamente. Fundamentalmente, compartir información que es provista por servicios de diferentes, organizaciones con distintos sistemas, en la que la información proviene de variadas fuentes y es procesada de diversas maneras, permitiendo que el

usuario final utilice una sola interfaz y no tenga que navegar y buscar en varios sistemas y servidores por separado.

La gestión moderna de la información, es una actividad intensiva en el conocimiento que requiere un alto grado de interoperabilidad entre diversas entidades de gestión, para facilitar el flujo de información de seguridad a través de toda la organización.

Las organizaciones tienen la necesidad de intercambiar información entre muchos sistemas que han sido desarrollados por separado, con el fin de lograr un intercambio útil, los sistemas individuales deben ponerse de acuerdo sobre el significado de los datos a intercambiar. Es decir, la organización debe garantizar la interoperabilidad entre sistemas de información heterogéneos.

Las organizaciones gubernamentales relacionadas con la seguridad, manejan datos confidenciales de personas, bienes, hechos, lugares, etc. La creciente cooperación de las organizaciones da lugar a la necesidad de compartir e intercambiar esa información. La creciente movilidad de estos bienes, personas y datos relacionados plantean desafíos particulares a los sistemas de información desarrollados por separado.

La evolución constante en las infraestructuras de Internet, proporcionan un mecanismo seguro de comunicación para las organizaciones. En este ámbito, encontramos amplias fuentes de información que operan de forma autónoma, que poseen una gran diversidad y dinámica, compartiendo el acceso a información relevante y precisa cada vez más eficientemente. Esta heterogeneidad de las estructuras tecnológicas presenta una solución global que se plantea por intermedio de la interoperabilidad, aportando grandes beneficios, haciendo de los sistemas de información interoperables.

Los organismos encargados de la seguridad pública, en busca de avanzar en su funcionamiento, han incorporado las nuevas tecnologías de la información, las cuales se han convertido en un elemento esencial del cambio y



una fuente de ventajas y beneficios para la oportuna toma de decisiones, respondiendo a las demandas de los ciudadanos.

Es fundamental que este intercambio sea oportuno y efectivo, definiendo adecuadamente el esquema de seguridad, como parte de la arquitectura que se centra en la seguridad de la información. El objetivo principal de definir cuidadosamente un esquema de seguridad es lograr la integridad, confidencialidad y autenticidad de los datos. Entendiendo la Integridad como la propiedad que busca mantener los datos libres de modificaciones no autorizadas, la Confidencialidad como la propiedad de prevenir la divulgación de información a personas o sistemas no autorizados y la Autenticidad como la propiedad que busca mantener la originalidad y veracidad de los datos.

Teniendo en cuenta el gran desarrollo que han sufrido las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se impone que tanto los operadores que producen información, así como los consumidores de la misma, piensen y actúen en correspondencia con la necesidad de que los sistemas informáticos sean cada vez más interoperables, existiendo colaboración entre los gobiernos en el desarrollo de programas o servicios.

A nivel de los organismos de seguridad del MERCOSUR, desde el año 1998 se está trabajando con mecanismos de intercambio de Información de Seguridad, los que han evolucionado acompañando y adecuándose a los cambios tecnológicos.

El Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME) surgió como una herramienta de cooperación en materia de seguridad regional, ofreciendo la posibilidad cierta de intercambiar información entre los países parte del bloque y los Estados Asociados.

Esta herramienta de intercambio, garantiza el flujo en tiempo real de los datos, permitiendo a los usuarios integrantes de las diferentes fuerzas de seguridad de los países, acceder a sus sistemas y a través de ellos a la información, permitiendo así una adecuada toma de decisiones ante el desarrollo de procedimientos administrativos y de seguridad.

Teniendo en cuenta el gran desarrollo que han sufrido las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se impone que tanto los operadores que producen información, así como los consumidores de la misma, piensen y actúen en correspondencia con la necesidad de que los sistemas informáticos sean cada vez más interoperables, existiendo colaboración entre los gobiernos en el desarrollo de programas o servicios.

De este modo, funciona eficazmente el traslado de información a través de las fronteras, habida consideración de la necesidad que impone la lucha contra todas las formas de la delincuencia organizada y de la obligación de seguir avanzando permanentemente en el diseño de mecanismos que contribuyan a la cooperación y asistencia recíproca entre las fuerzas de seguridad, policiales y demás organismos comprometidos en la seguridad de la región.

Con el SISME, se ha logrado desarrollar mecanismos de consulta y difusión de los datos, relativos a información de

interés para la seguridad de los estados, alcanzando la efectiva disposición de la información en tiempo y forma, mejorando los procedimientos operacionales entre las organizaciones de seguridad y policiales y creando procedimientos de control que aseguran la oportunidad, exactitud, e integridad de la información, estableciendo un sistema técnico que permite a las organizaciones, instituciones y fuerzas de seguridad y policiales, contar con medios informáticos y de comunicaciones ágiles, seguras y modernas.

Bibliografía:

- Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology*, Authors: David Landsbergen Jr., George Wolken Jr. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00023/full>
- Semantic interoperability in global information systems*, Authors: A. M. Ouksel, A. Sheth, <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=309849>
- Using semantic values to facilitate interoperability among heterogeneous information systems*, Authors: Edward Sciore, Michael Siegel, Arnon Rosenthal <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=176570>
- Interoperabilidad en los Sistemas de Información Documental (SID): la información debe fluir*, Autor: Laureano Felipe Gómez, <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/co/article/view/621/538>



COMBATE INTEGRADO AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

RESUMEN

El presente documento constituye una síntesis de la hoja de ruta proyectada para el combate integrado al Crimen Organizado transnacional, lo que representa la implementación de la estrategia denominada "Fronteras Seguras"

Con base a los hechos que vienen suscitándose en el área de frontera, especialmente con el Brasil, se plantea una estructura de trabajo con el objeto de diseñar y crear un mecanismo de articulación e integración entre entidades del Estado, dependencias de la Policía Nacional, Fuerzas Militares, Secretaría Nacional Antidrogas y el Ministerio Público, para esquematizar estrategias que permitan un combate integrado, que puedan mitigar los fenómenos, que asociados al crimen, vulneran y ponen en riesgo la seguridad pública de la región.

Para esto, se propone la estrategia que podríamos denominar FRONTERAS SEGURAS, que se enfoca en tres puntos indispensables y que nos lleva a un mejor entendimiento y comprensión de ciertos fenómenos originados por el crimen organizado.

1. Identificación e individualización de actores y organizaciones inmersas en actividades de crimen organizado. Que conlleva la capacidad de identificar a grupos que se dedican al tráfico de armas, municiones, explosivos y drogas; y a su vez, conocimiento de las capacidades de despliegue y vínculos con otros actores del crimen, áreas de influencia y su participación en hechos delictivos.

2. Perfilación de actores del crimen. Que consiste en la identificación e individualización de la personas involucradas, como así también la función o la ocupación que desempeña en la estructura delincuencia. Esta perfilación se delimita con la construcción del perfil criminal, el cúmulo de información de inteligencia que se tiene sobre los integrantes, las zonas de movimiento o influencia y los vínculos y/o contactos. Mediante este trabajo, se puede identificar los diferentes patrones conductuales para definir si corresponden a tal o cual grupo o asociación.

3. Factores de vulnerabilidad, incidentes en la seguridad: en la que se detallan una serie de factores que influyen para que exista la una actividad ilícita realiza-

da principalmente por funcionarios públicos del Estado o facilitada por los mismos, que valiéndose de situaciones ventajosas buscan generalmente la obtención de beneficios económicos o de otra índole. Los casos o métodos más comunes de esta vulnerabilidad (corrupción) presentes en nuestro país guardan relación con el tráfico de influencia, el soborno, la extorsión y el fraude.

Esta situación se ve afianzada por la poca accionabilidad y maniobrabilidad de las instituciones del Estado contra los focos irregulares del crimen, ampliada por la falta de coordinación y de la centralización de la información de inteligencia entre las instituciones afectadas: Policía Nacional, Fuerzas Militares, Secretaría Nacional Antidrogas, Ministerio Público, e instituciones que administran Justicia entre otros.

Posibles estrategias a ser implementadas para el combate al crimen organizado transnacional

1. Revisión de acuerdos de Cooperación con países fronterizos.

El diseño y estructuración de un mecanismo mediante el cual se consolidará el intercambio de información entre las autoridades comprometidas, sobre los actores del crimen, que actúan en el área de frontera y afectan por igual los intereses de las naciones.

Esta instancia de intercambio de información, permitirá puntualizar el tipo de organizaciones, personas vinculadas y eventualmente entes estatales coadyuvantes y facilitadores de actividades asociadas al crimen.



Por este medio, también se podrá articular la información que sea necesaria en términos de la identificación de oportunidades de contención a actores criminales, ya sea que se encuentren en planes de hechos de afectación a la seguridad interna del país o para otras situaciones que puedan ocasionar tensiones o crisis a los órganos del gobierno.

Al mismo tiempo, se logrará un mejor intercambio de datos sobre personas u organizaciones que apoyen y/o participen de delitos y crímenes que envuelvan las operaciones de tráfico de drogas, armas y demás actividades. Esta compartimentación mutua de métodos, técnicas y tendencias que se logren identificar en relación a los ilícitos como ser el tráfico de estupefacientes, armas y otras acciones criminales, podrán generar en su contra planes de afectación directa contra estos flagelos.

2. Etapa de creación y estructuración del mecanismo.

Este mecanismo deberá contar con dos niveles de articulación, coordinación y actuación.

- El primero es el marco de cooperación, liderado por las autoridades nacionales, que a nivel Paraguay deberá ser el Ministro del Interior,

- El segundo, que va como del nivel operacional, que estará integrado por las autoridades de seguridad, judiciales y de inteligencia del país.

Para el desarrollo de este plan de inteligencia, investigativo y operacional coordinado, se puede establecer una instancia de intercambio y revisión conjunta que se materializa por medio de reuniones semanales y se requerirá definir un esquema técnico de comu-

nicación y de intercambio de información en tiempo real (Establecer protocolos para el ágil intercambio entre autoridades de la Fuerza Pública de los países y organismos judiciales).

3. Desarrollo y modelo funcional del mecanismo.

Para su ejecución, requerirá de un modelo de actuación operacional, denominado COFIN (Centro Operacional de Fusión de Inteligencia), que estará a cargo del Departamento de Inteligencia Policial, y permitirá la recolección de información de objetivos específicos, la centralización de los elementos de información, la planeación de operaciones de impacto, el despliegue de equipos de inteligencia en zonas de interés, administración de fuentes humanas, disponer de información y contribuir en el desarrollo de acciones conjuntas entre organismos y fuerzas de seguridad interestatal e interinstitucional, para el cumplimiento de los objetivos.

Harían parte de ese grupo, unidades de inteligencia, de investigación y de los grupos de operaciones especiales de la Policía Nacional, funcionarios de la SENAD, un Fiscal Delegado y apoyo de las FFAA, cuando los procedimientos lo requieran.



Fuente: Ministerio del Interior



Metodología Básica de Investigación

Contra la Delincuencia Organizada

1. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Contra la Delincuencia Organizada

2. ANALISIS DE APARATOS TELEFONICOS

- Extracción de Datos
- Rastreo
- Cruces de conexión

Contra la Delincuencia Organizada

3. UTILIZACIÓN DE SOFTWARE, para captación de datos:

Contra la Delincuencia Organizada

4. CONSULTA, MEDIANTE BASE DE DATOS INTEGRADOS DIGITALIZADOS:

Sistema AFIS - IBIS

Fuente: Policía Nacional

Fuentes Bibliográficas

Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior
 Departamento Contra Delitos Económicos y Financieros de la Policía Nacional

