



# A segurança pública no Governo Lula

∞ JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO

DIRETOR DE PLANEJAMENTO DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO (1995–97)  
E SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (2002).  
PESQUISADOR ASSOCIADO DO INSTITUTO FERNAND BRAUDEL.  
[HTTP://WWW.JOSEVICENTE.COM.BR](http://www.josevicente.com.br)

Passada mais da metade do mandato de Lula podemos constatar que a urgente preocupação com a segurança pública não se transformou em prioridade do Governo, nem em ações para melhorar a dramática realidade da violência. Todas as verbas vinculadas à segurança pública foram severamente cortadas. A Secretaria Nacional de Segurança Pública foi esvaziada de recursos, de cargos e de importância estratégica em suas ações.

### A segurança sem um plano

Ao longo de 2001 o Instituto da Cidadania desenvolveu um conjunto de seminários em várias regiões do país, convidando pesquisadores, estudiosos e profissionais de vários segmentos que pudessem contribuir para o exame dos múltiplos problemas envolvidos na questão da segurança pública. Desses debates o Instituto da Cidadania desenvolveu o «Projeto Segurança Pública para o Brasil» para «apreciação e discussão» dos interessados, mas que acabaria servindo como conjunto de propostas eleitorais para o Partido dos Trabalhadores (PT) ao qual o Instituto da Cidadania sempre esteve vinculado.

Em 27 de Fevereiro de 2002, quando do lançamento desse projeto, Luiz Inácio Lula da Silva assinalou, na apresentação da síntese do documento, algumas posições que merecem ser examinadas:

«(...) documento aqui sintetizado contém um profundo diagnóstico sobre o problema e uma série de propostas concretas, consistentes e plenamente viáveis para serem implantadas já no curto prazo. O país mergulhou na insegurança e no medo. Ninguém está protegido contra a violência. O problema ocupa o centro das preocupações de todos nós e atravessa a sociedade de alto a baixo. É urgente – inadiável – dar um vigoroso basta a tal situação. A reversão desse quadro calamitoso somente será alcançada se os brasileiros se derem as mãos em torno de uma nova mentalidade diante do problema. Exige-se um novo comportamento da sociedade e a introdução de profundas mudanças em todo o sistema de segurança pública, propostos e explicados com detalhes na versão completa deste documento.»

Passada mais da metade do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, como Presidente do Brasil, precisamos examinar quanto daquela urgente preocupação se tornou ação transformadora da dramática realidade da violência no país.

Na página do Ministério da Justiça na *Internet* se encontra a seguinte chamada na área da Secretaria Nacional da Segurança Pública:

«Leia aqui a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública. O plano, que prevê a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tem como objetivo implantar uma polícia moderna, ágil e eficiente, única maneira de reprimir a onda de violência que assola em maior ou menor grau todas as regiões do País.»

Ocorre que o Governo Federal ainda não tem um Plano Nacional de Segurança Pública. Plano não é proposta. O que se vê é a reprodução do

«Projeto Segurança Pública para o Brasil», ainda com o nome do Instituto da Cidadania e sem nenhuma designação ou logomarca quer do Ministério da Justiça, quer do próprio Governo. Ou seja, adotou-se e denominou-se Plano Nacional de Segurança Pública o projeto de uma organização não governamental costurado com contribuições de diversos colaboradores, elaborado fora e anterior à realidade da administração governamental. É evidente que estudos e propostas desenvolvidas durante o período eleitoral constituem cartas de intenções que deveriam ser revistas dentro da realidade interna do Governo, aprimoradas com novas visões de futuro e colocadas em adequada metodologia de planejamento que estabelecessem metas, caminhos e recursos para alcançá-las, de forma a constituir um verdadeiro plano setorial do Governo.

Um projeto pré-eleitoral, não pode ser confundido com um Plano, apesar das propostas serem abrangentes e da qualidade de muitas análises. O projeto abrange um grande conjunto de temas como desarmamento e controle de armas, a questão prisional, o controle da segurança privada, a ênfase nas guardas municipais, além de propostas de mudanças constitucionais, medidas para o inquérito policial e o Ministério Público, problemas de violência doméstica e de gênero, violência contra as minorias, programas de proteção à testemunhas, violência no trânsito.

Esse complexo conjunto de medidas deveria ser seguido de estudos de viabilização e programas coordenados com metas, recursos e ações – só existentes no capítulo da violência doméstica e de gênero – para se tornar efetivamente Plano governamental. Esse plano do novo Governo deveria, inclusive, ter considerado os erros e acertos dos 15 compromissos e 124 ações previstos no Plano Nacional de Segurança Pública do Governo anterior. No entanto, não houve o menor interesse em conhecer a experiência acumulada, as dificuldades e possibilidades da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) durante o período de transição que se sucedeu à vitória eleitoral do PT à presidência.

Ao adotar o projeto do Instituto da Cidadania como Plano Nacional de Segurança Pública, as novas autoridades apenas tiveram o cuidado de excluir algumas partes que poderiam comprometer o Governo:

- Retirada da previsão de coordenação da segurança pública, incluindo a gestão da Polícia Federal e da gestão nacional anti-drogas, por uma Secretaria de Estado de Segurança Pública com *status* de ministério. Chegou-se a cogitar do posicionamento da Secretaria Nacional junto ao Gabinete da Presidência e do *status* de ministro ao seu titular, mas essas intenções foram frustradas porque se julgou que essa desgastante área deveria ficar longe do Presidente.

- Reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública para «utilizá-lo como fonte potencial de recursos da União para a complementação do pagamento dos vencimentos dos policiais daqueles Estados que tenham dificuldades financeiras para pagar o piso de vencimentos mínimo» (sic). Com esses recursos financeiros repassados aos Estados e municípios poderia se estabelecer o Sistema Único de Segurança Pública, nos moldes do Sistema Único de Saúde que funciona com repasses integrados aos recursos locais. A idéia ingênua e temerária pelos incalculáveis recursos financeiros que poderiam ser comprometidos foi logo descartada, cortando-se no nascedouro o alicerce do Sistema Único de Segurança Pública.

### O «Sistema Único de Segurança Pública»

Com as dificuldades de estrutura para sequer planejar todos itens inicialmente previstos no projeto para transformá-lo em plano, a concentração dos esforços do Governo foi direcionada para as áreas que já tinham previsão de verbas, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (com o Fundo Nacional de Segurança Pública) e o Departamento Penitenciário da Secretaria Nacional de Justiça (com o Fundo Penitenciário), além dos recursos programados para a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal.

A Polícia Federal, o mais importante instrumento operacional de segurança pública do Governo Federal, ficou praticamente ausente do «Plano Nacional de Segurança Pública», como se não demandasse diagnóstico e medidas para superar falhas, muitas delas seríssimas, como a escassez de efetivos (inclusive o afastamento de mais de 20% de seus efetivos em atividades estranhas ao serviço policial) para sua excessiva carga de atribuições, a grave deficiência de seus sistemas de informação e comunicação, seus problemas de gestão e a ineficiência no combate dos principais segmentos do crime organizado, em particular o tráfico de entorpecentes. Pelo «Plano» o papel da Polícia Federal ficou restrito às questões do controle da segurança privada. Sem adequações para a Polícia Federal não se poderia pretender que essa corporação policial integrasse seus recursos e operações com as forças policiais estaduais. O Estado de São Paulo, o maior mercado para as variadas atividades de crime organizado, tem pouco mais de 200 policiais federais em efetiva atividade policial, praticamente o mesmo efetivo existente no Aeroporto do Galeão no Rio de Janeiro.

Tornou-se visível o ímpeto inicial da SENASP para implantar o Sistema Único de Segurança Pública, que chegou a dominar os discursos do Governo em seu primeiro ano, como a grande novidade e grande solução para a segurança pública do País. Ele estaria sendo implementado para «implantar uma polícia moderna, ágil e eficiente»? Suas propostas seriam mesmo «concretas,

consistentes e plenamente viáveis para serem implantadas já no curto prazo», conforme previsão do então pré-candidato Lula? Segundo o projeto/plano o Sistema Único de Segurança Pública deveria estar centrado nos seguintes pontos principais:

- Conselho Consultivo de Segurança Pública, integrado por representantes da sociedade civil e pelos chefes e comandantes das polícias, para acompanhamento da política unificada de segurança pública.
- Unificação progressiva das academias, rotinas e áreas de atuação das polícias, inclusive para supervisionar a formação de todos os policiais brasileiros.
- Integração territorial, com a definição de áreas comuns de responsabilidade para unidades e chefes das polícias civil e militar, favorecendo o trabalho cooperativo cotidiano que pudesse derrubar tabus corporativistas e para demonstrar as virtudes da integração entre as diversas etapas do ciclo policial. Em cada área seria criada uma Comissão Civil Comunitária de Segurança, de caráter consultivo, para discutir problemas específicos e colaborar na elaboração da agenda para o próprio trabalho policial, que se tornaria também objeto de avaliação pública.
- Criação de órgão integrado de informação e inteligência policial vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública, com prioridade ao combate ao crime organizado, para prevenir e inibir práticas delituosas cometidas por agentes policiais e, fundamentalmente, para subsidiar o planejamento estratégico da ação policial.
- Corregedoria única composta por polícias de ambas as instituições, possibilitando uma melhor eficácia na administração dos procedimentos disciplinares das polícias.
- Grupo unificado de mediação de conflitos integrado pelas duas polícias, com a finalidade de intermediar e resolver conflitos urbanos e rurais, estabelecendo uma nova cultura nas polícias, revertendo o posicionamento dos grupos de elites «criados fundamentalmente para a repressão».
- Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes.

A proposta considera que seriam necessárias algumas mudanças nas polícias militares e nas polícias civis para implementação do Sistema Único de Segurança Pública. Nas polícias militares deveriam ser incrementados a qualificação do policiamento preventivo e ostensivo, o policiamento comunitário, a desmilitarização nos regulamentos disciplinares, a diminuição de graus hierárquicos, o controle rigoroso do uso da força letal e a redução do efetivo nas funções administrativas. Nas polícias civis, deveria ser incrementada

a investigação cientificamente orientada «revertendo a tradição autoritária e arbitrária da Polícia Investigativa e Judiciária que estabeleceu a violência e a tortura como métodos de investigação», a descaracterização de viaturas para investigação, a «modificação na direção da polícia civil permitindo que delegados mais qualificados, mesmo de nível hierárquico inferior possam assumir posições de chefia», estabelecendo o rigor necessário à disciplina e à hierarquia policiais, excessiva nas polícias militares mas deficiente nas polícias civis, além de autonomia dos órgãos periciais para neutralizar as ingerências nos laudos produzidos.

### **O fracasso de um «sistema» sem prioridade**

Percebe-se que a boa parte das idéias formuladas é correta e até óbvia para a correção do obsoletismo das estruturas policiais, da crônica ineficiência e até da freqüente truculência das polícias brasileiras. Algumas proposições são ingênuas, pretensiosas e até indevidas por ferir a autonomia dos Estados, como a mudança de regulamentos disciplinares ou autonomia dos órgãos periciais. Também é visível a contaminação das análises e proposições por preconceitos e considerações extremamente negativas em relação aos policiais. Ocorre que havia mais idéias que programas planejados e recursos para implementá-las e se subestimou o arraigado corporativismo e isolacionismo das polícias estaduais e da Polícia Federal que sempre fizeram pouco caso das interferências externas, resistiram aos esforços de integração e desprezaram as guardas municipais.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública gastou boa parte do primeiro ano de sua gestão (2003) com viagens aos Estados para obter a assinatura de adesão dos governadores ao SUSP. Quase não houve resistência nos Estados, principalmente porque essa adesão seria necessária para pleitear os recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública. Mas o tempo logo mostraria que era apenas mais uma inútil carta de intenções. O SUSP, sem prioridade e com pouco recurso, era uma marca que deveria pegar para demonstrar a diferença do novo Governo. Mas suas idéias não tinham normas claras de como seriam implantadas, nem havia argumentos persuasivos para convencer secretários da segurança, comandantes de polícias militares e chefes de polícias civis de 27 unidades federativas a aderir ao SUSP. Nos sucessivos contatos que tivemos nos Estados e com policiais em seminários ao longo dos últimos dois anos ficaram evidentes a incompreensão sobre o significado do SUSP e a rejeição de suas principais idéias, principalmente às que pretendiam impor modificações unilaterais. Com o corte de recursos essas pretensões de mudanças acabaram inviabilizadas porque os recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública sempre funcionaram como instrumentos de

promoção de melhorias pelo direcionamento dos recursos financeiros a projetos indutores de mudança (por exemplo, só liberar recurso de telecomunicação para sistemas integrados de operações ou recurso de treinamento priorizado para treinamento conjunto).

Na verdade muitas iniciativas de integração já estavam em andamento. Alguns centros integrados de operações, como os de Belém e Fortaleza já estavam instalados há mais de quatro anos, a integração de áreas operacionais já era desenvolvida no Ceará nos chamados distritos modelo; o compartilhamento da mesma área para unidades equivalentes vinha sendo desenvolvido no Estado do Rio de Janeiro, na região metropolitana de Salvador e na cidade de São Paulo; compartilhamento da base informatizada de dados pelas duas polícias ocorria no Ceará, São Paulo e Pernambuco; equivalência hierárquica e salarial existia em São Paulo desde 1984. Outras iniciativas estavam ocorrendo na formação e treinamento como no Instituto de Segurança Pública do Pará, na Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, no Rio Grande do Sul onde soldados, agentes da polícia civil e do sistema penitenciário já estudavam juntos na primeira etapa de seus cursos.

A despeito das iniciativas existentes não contemplarem um conjunto abrangente de medidas, o esforço de integração mostrava pouco mais que melhoria na tolerância entre as polícias. O dia-a-dia da atividade policial é permeado por sutis dificuldades que distanciam os policiais das duas entidades. As visões diferentes das ações preventivas, os diferentes regimes de escala de serviço, os valores profissionais díspares, as atitudes disciplinares extremamente diferenciadas e, principalmente, os salários mais altos na maioria das polícias civis continuaram a ser obstáculos às tentativas de integração. Paulo Settecâmara, ex-secretário da Segurança Pública do Estado do Pará, ao encerrar em 2002 uma longa gestão marcada pela implantação das mais ousadas e concretas iniciativas de integração das polícias – do primeiro centro integrado de operações do País à academia integrada – reconhece que os resultados na redução e controle da criminalidade foram pífios.

Apesar de toda a evolução institucional brasileira, com o término do ciclo dos governos militares e a edição da nova Constituição Federal em 1988, a estrutura policial brasileira continua exatamente a mesma, agindo autonomamente e resistindo às mudanças em profundidade como sempre. Essa resistência chega a absurdos como no Estado do Pará em que os chefes das polícias têm o mesmo *status* do secretário da Segurança, em Minas Gerais onde o secretário não tem poder para promover ou punir seus subordinados, no Tocantins onde o comandante da Polícia Militar se reporta diretamente ao Governador ou no Mato Grosso onde o Planejamento Estratégico Participativo, publicado em 2003, reconhece até a parceria da União Cuiabana

das Associações de Moradores, mas desconhece a existência da Polícia Civil, seu primeiro e mais importante parceiro no controle da violência. São raros os secretários que conseguem comandar efetivamente suas polícias, promover, designar e punir oficiais e delegados ou mudar as estruturas e o direcionamento das operações, até porque geralmente estão no cargo sem nada conhecer de polícia e de policiamento.

As propostas existentes no Congresso Nacional para ajustes na legislação básica das polícias pretendem recrudescer ainda mais as antigas estruturas e impor camisas de força aos governos federal e estaduais, tornando-as intocáveis. Um exemplo disso é a preservação da extensa hierarquia das polícias militares (14 níveis). Caso sejam aprovadas essas reformas legais, Estados como a Bahia e o Rio Grande do Sul terão que rever a redução que fizeram na hierarquia de suas polícias militares por necessidades de modernização organizacional. Delegados das polícias civis já conseguiram na Câmara Federal aprovação de emenda constitucional de equiparação de seus tetos salariais aos dos juízes do Supremo Tribunal Federal, provocando correria de oficiais das polícias militares ao Senado para pleitear equivalência desse teto, em mais um capítulo explícito da rivalidade e da resistência às tentativas de integração. Caso seja aprovada essa emenda no Senado todo o sistema de segurança pública nos Estados entrará numa crise sem precedentes pela luta de todas as categorias policiais por aumentos dos salários que, diga-se de passagem, geralmente são incompatíveis com a importância e a dificuldade de suas atividades.

Os esforços de integração sempre dependeram mais da disposição pessoal de cooperação dos chefes das duas polícias numa localidade que dos arranjos e instrumentos institucionais. As tentativas de harmonização das duas atividades, com ajustes entre as duas corporações policiais, mesmo quando há explícita intenção governamental nesse sentido e bom entendimento entre os principais chefes policiais, são diluídas ao longo das cadeias hierárquicas onde há insuficiente troca de informações e raro planejamento conjunto. Os resultados, obviamente, tendem a ser pífios e desfavoráveis aos anseios das comunidades por menos violência. Os casos de sucesso da integração na redução da criminalidade são extremamente isolados e se devem muito mais à intensa focalização das autoridades e a chefes policiais escolhidos numa localidade do que aos arranjos institucionais. Todo o esforço de integração na verdade objetiva um mínimo de eficiência do aparato de segurança no controle da criminalidade. A necessidade nacional está, evidentemente, muito além desse mínimo. A argumentação da possibilidade concreta de integração é falaciosa porque comprovadamente impraticável no nível prometido de eficiência num horizonte de tempo razoável para nossos desafios da violência. Mas o Governo Lula preferiu engavetar suas propostas de modernizar a es-

trutura das polícias moldada no início do século XX e sedimentada nos governos militares.

Argumentou-se que a intervenção planejada nos currículos e no compartilhamento dos cursos de formação das academias seria eficiente instrumento para promover a integração. Mas essa argumentação encontra sua limitação na realidade: existe mais de meio milhão de policiais civis e militares já formados e com a mentalidade arraigada da diferenciação e da rivalidade. Para eles não bastam apenas programas de retreinamento. A fiar-se nos efeitos das novas gerações de policiais, formados em regime de integração, teremos que esperar pelo menos uma década – tempo que um tenente recém saído da academia demora em ser promovido a capitão, o primeiro nível executivo da Polícia Militar – para que os efeitos dessa integração viessem a ocorrer com razoável intensidade e isso se ocorrerem mudanças sensíveis tanto na estrutura como na cultura das organizações policiais.

Mas o grande problema da aplicação de políticas, programas e normas indutoras de mudanças nas sempre resistentes organizações policiais foi o enfraquecimento da SENASP e os cortes nos recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública.

#### **A segurança sem prioridade desde o início**

A SENASP, inicialmente concebida com *status* de ministério para ampliar a capacidade política no desempenho de suas funções de coordenação e implantação dos programas federais de incremento do desempenho das polícias, surpreendentemente foi severamente enfraquecida:

- No início da gestão, através do Decreto 4591 de 10 de Fevereiro de 2003 que estabeleceria a execução do orçamento no Executivo Federal, as atividades cobertas pela SENASP do Ministério da Justiça não foram incluídas entre as áreas consideradas de «gerenciamento intensivo», equivalentes às áreas estratégicas do Governo anterior. A área «segurança do cidadão» cedeu prioridade a outras como segurança de alimentos, prevenção e combate de queimadas, biotecnologia e parques. Sem prioridade a área da segurança ficou desde o início sujeita a cortes de verbas.
- Logo depois o Decreto 4685 de 29 de Abril de 2003 que reorganizou o Ministério da Justiça, reduziu em um terço a estrutura de cargos da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da insuficiente estrutura anterior de 92 cargos para uma menor de 59. A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ficou com 81 cargos. Curioso observar que o decreto 4670 de 10 de Abril de 2003 criou a Secretaria Especial de Apicultura e Pesca com 236 cargos, com o dobro de cargos de nível su-

perior em relação a SENASP. Mesmo o Governo Federal criando quase 20 mil cargos, sendo mais de três mil de funções de confiança, a SENASP teve que recorrer a empréstimo de cerca de 20 funcionários da Polícia Federal para exercer precariamente suas funções básicas. Ou seja, a SENASP foi esvaziada desde o início, disputando espaço na agenda do Ministro da Justiça com Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Fundação Nacional Indígena, Departamento Nacional de Trânsito, Departamento Penitenciário e outros órgãos, enquanto a pesca passou a ter um ministro e estrutura de ministério.

- O Fundo Nacional de Segurança Pública o principal instrumento de indução da melhoria das condições de desempenho das organizações policiais sofreu fortes cortes de seus recursos. Esses recursos foram sistematicamente limitados o que pode ser interpretado como baixa prioridade dada pelo Governo às suas atividades, o que é de se estranhar quando o Governo gasta cerca de 800 milhões de reais ao ano em publicidade e quase um bilhão em passagens de seus funcionários.

O quadro abaixo é revelador da crescente desimportância dada pelo Governo ao investimento na segurança pública.

#### Previsão orçamentária e recursos liberados no FNSP

Ano	Previsão orçamentária	Recursos liberados	% do orçamento
2003	* 404 290 037	304 854 052	75,04
2004	366 248 493	281 870 268	76,96
2005	412 936 600	** 170 000 000	41,16

\*valores planejados em 2002 pelo governo anterior, ano em que foram empenhados 40 milhões a mais que o orçamento de 360 milhões, em função de repasse

\*\* limite estabelecido para ser liberado em 2005

Pelos estudos do Banco Mundial o custo anual da violência no Brasil chega a 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de 360 milhões de reais (aproximadamente 145 milhões de dólares) por dia. Em 2002 estimamos a necessidade anual de investimentos do Governo Federal nas polícias estaduais (basicamente equipamentos, sistemas, treinamento e programas de redução de violência nas áreas críticas) entre 800 milhões e um bilhão de reais. O valor dessas aplicações deveria, portanto, equivaler a

quase três dias de custo da violência. O atual Governo reduziu a meio dia.

Além dos cortes efetuados que limitaram muito a aplicação de programas de reequipamento, treinamento e atividades voltadas para as áreas críticas de violência do país, algumas mudanças enfraqueceram o alcance dos recursos aplicados:

- Redução dos valores aplicados em algumas áreas críticas, como é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. São Paulo, que concentra aproximadamente 20% da população e dos homicídios do país, recebeu em 2003 e 2004 cerca de 10% dos recursos aplicados pelo Fundo Nacional

de Segurança Pública; o Estado do Rio de Janeiro com problemas críticos de segurança recebeu em torno de 20 milhões de reais nos últimos dois anos, um terço de suas necessidades mínimas; em 2005 Minas Gerais deve receber cerca de nove milhões de reais, sendo seis milhões em equipamentos adquiridos diretamente pela própria SENASP.

- Aumento de investimentos em municípios, saltando de 6,4% do orçamento em 2003 para 15% em 2004, onerando as dificuldades das polícias civis e militares que são os principais fatores de prevenção e controle da criminalidade. Embora a colaboração das guardas municipais possa ser importante nas grandes cidades, a sustentação do sistema de prevenção e do controle da criminalidade está nas organizações policiais estaduais.
- Ampliação excessiva dos investimentos diretos feitos pela SENASP que saltaram de 0,79% em 2003 para 44% em 2005, se aplicar os 74 milhões de investimentos diretos previstos. A SENASP, desta forma, pretende comprar diretamente viaturas e outros equipamentos para distribuir aos Estados, sem ter estrutura adequada para essas aquisições, nem atentar para programas e peculiaridades locais. Além disso, corre o risco pagar mais por suas compras: no final de 2004 um veículo Corsa 1.6 com dois rádios portáteis foi adquirido pelo Governo Federal por R\$42 308,00, enquanto em São Paulo o mesmo veículo com um rádio fixo foi comprado por R\$24 100,00; um veículo Chevrolet Blazer com dois rádios portáteis foi adquirido pela SENASP pelo valor de R\$70 300,00 valor muito superior aos R\$51 250,00 pagos pela Secretaria da Segurança Pública em São Paulo. Graças à liberdade de opção dos recursos federais, a Secretaria da Segurança de São Paulo pode acabar de desenvolver dois sofisticados sistemas de inteligência (Infocrim e Fotocrim) muito úteis para o planejamento operacional. Outro dos problemas da compra direta de equipamentos é o perigo de incorrer na velha cultura de clientelismo político na hora da distribuição aos Estados e municípios.

Outros cortes previstos no orçamento de 2005 também são significativos, já que atingem recursos bastante limitados:

#### **Cortes no orçamento de setores federais da segurança pública**

Órgão/Fundo	orçamento	limite de gasto	% de corte
Departamento de Polícia Federal	256 173 000	220 000 000	14,10%
Fundo Nacional da Polícia Federal	312 285 000	245 000 000	21,50%
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	218 620 000	165 000 000	24,50%
Fundo Penitenciário Nacional	272 013 000	140 000 000	48,50%

Na área penitenciária os cortes severos das verbas previstas no orçamento para o Fundo Penitenciário já atropelaram de início a primeira medida prevista no Projeto ou Plano Nacional de Segurança Pública: «determinação expressa para que os recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN) não sejam contingenciados. Os recursos do FUNPEN, oriundos de custas/multas judiciais constituem verba carimbada, ou seja, verba que legalmente não pode ter outra destinação a não ser o sistema penitenciário».

O corte das verbas do FUNPEN já vinha do Governo anterior que entre os anos de 2000 e 2002 arrecadou 556 milhões e aplicou 486 milhões, ou seja, 87% da verba prevista. No primeiro ano do Governo do Presidente Lula havia a previsão de 216 milhões, mas foram aplicados apenas 48% desses recursos, comprometendo todo o conjunto de atividades que seria afetado pelo FUNPEN como a construção, ampliação, reforma e aparelhamento dos estabelecimentos penitenciários, a capacitação de agentes e a assistência aos presos, vítimas e egressos do sistema. Mesmo um dos temas mais caros ao Ministro da Justiça, a tentativa de incrementar a incipiente aplicação de penas alternativas que poderiam reduzir a massa carcerária e aliviar a demanda de vagas no sistema, foi alvo de um dos mais duros cortes, recebendo apenas 13% do minguado valor previsto de 3,5 milhões.

Com os cortes, o relatório de gestão do ano de 2003 (o Ministério da Justiça ainda não disponibilizou os dados de 2004) informa que foram entregues apenas 3668 novas vagas para um sistema que tem um *déficit* de pelo menos 80 mil vagas e apresenta condições medievais de encarceramento. Só no Estado de São Paulo, que recebeu o minguado recurso de R\$18 milhões em 2004 para ajudar as condições da metade da massa carcerária do país com seus 131 mil presos, ingressam cerca de 1500 presos no sistema penitenciário a cada mês.

A construção de prisões federais anunciada enfaticamente logo no começo do Governo talvez seja concretizada em apenas duas unidades e somente ao final do Governo. São poucas as inovações como a criação da Ouvidoria do sistema penitenciário que pouco afetam os problemas mais críticos dessa área.

### **Os problemas continuam os mesmos**

O desinteresse do Governo nas questões essenciais da segurança pública estaria respaldado em súbita melhoria das condições de segurança pública? Já estariam em plena implementação as «propostas concretas, consistentes e plenamente viáveis para serem implantadas já no curto prazo»? Ou aquelas considerações do então pré-candidato Lula em Fevereiro de 2002 teriam sido exageradas e fora da realidade?

Não há um só dado que justifique essa baixa prioridade ao problema. O Brasil é dos países mais violentos do mundo. E piorando. Em 2001 o (DATASUS) contabilizou 51 037 vítimas de homicídio. Pesquisa que está sendo concluída pelo escritório da UNESCO no Brasil com dados do DATASUS revela que as mortes violentas continuam crescendo em torno de 5% ao ano (entre 1998 e 2002 foi de 5,6%), cerca de três vezes o crescimento da população, e afetam todos os Estados, à exceção de São Paulo onde esse tipo de violência vem caindo significativamente nos últimos três anos. Os dados mostram que as taxas de crescimento dos homicídios são bem maiores que o aumento da população que foi de 1,64% entre 1991 e 2000. Veja-se o exemplo dos dados da região sudeste.

É importante não se ficar na ilusão de que o problema da violência está concentrado apenas no Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo e Pernambuco. Pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2003 revela que o Rio de Janeiro é o décimo Estado em percentual de mortes violentas (17%) e São Paulo é o nono (19%); o Distrito Federal lidera a relação com 25% de seus mortos resultantes de causas violentas, seguido de Roraima (24%), Rondônia (24%), Mato Grosso (24%) e Amapá (23%).

Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes mostra que a violência continua alarmante em nossos principais centros urbanos, com taxas das mais elevadas do planeta.

Com cerca de 3% da população mundial o Brasil responde por mais de 10% das mortes por arma de fogo do planeta. Pesquisa recente efetuada pela UNESCO em dados de 57 países mostra o Brasil em segundo lugar, depois da Venezuela, em mortes por armas de fogo, com uma taxa de 21,15 mortos para cada 100 mil habitantes. Para se ter uma base de comparação essa taxa é de 4,34 na Argentina e 0,06 no Japão. Nas regiões metropolitanas metade das mortes de jovens resulta de violência, numa proporção 70 vezes maior que na França.

Outros dados ainda continuam alarmantes:

- o tráfico de drogas que domina extensas áreas das principais regiões urbanas e afeta outras modalidades criminosas, tornou o Brasil o segundo maior consumidor e um dos maiores centros de movimentação de cocaína.

#### Taxas de homicídios por 100 mil habitantes no Sudeste

Estados	1990	2002
Minas Gerais	7,59	16,18
Espírito Santo	34,63	50,75
Rio de Janeiro	56,1	56,14
São Paulo	30,71	37,64

#### Índice de homicídio por 100 mil hab/ano

Cidades	Índice
Serra (ES)	97,6
Olinda (PE)	95,2
Cariacica (ES)	91,9
Jaboatão dos Guararapes	88,3
Diadema (SP)	73,1
Duque de Caxias (RJ)	69,6
Vila Velha (ES)	69,3
Nova Iguaçu (RJ)	68,5
São João do Meriti (RJ)	67,6
Recife (PE)	68,3

Estima-se que o país consuma cerca de 50 toneladas de cocaína e exporte outro tanto ao ano.

- Mais de 300 mil veículos são roubados por ano (240 mil só nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro), dos quais apenas a metade é recuperada.
- O conjunto de atividades criminosas rotulado de pirataria constitui uma rica atividade de negócios que impede a arrecadação de quase 30 bilhões de reais em impostos por ano. Só no setor de bebidas são sonegados entre 1,5 e 2 bilhões de reais por ano; os cigarros clandestinos respondem por evasão fiscal de mais de 300 milhões ao ano; outros 300 milhões de arrecadação são perdidos com os 115 milhões de CD piratas que consomem 56 mil postos de trabalho; segundo estudos da PriceWaterhouse & Coopers com apenas a redução de 25% da pirataria no setor de informática o país deixaria de perder 1,7 bilhões ao ano e poderia gerar cerca de 25 mil novos empregos. Só recentemente o Governo instituiu o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e mesmo assim dos 19 membros só existem dois policiais, um da Polícia Federal e outro da Polícia Rodoviária Federal, o que reduz sensivelmente a articulação das forças policiais para reprimir esse grupo de atividades criminosas.
- No Brasil ocorrem quase mil roubos de cargas por mês, com prejuízos calculados em cerca de 700 milhões ao ano; os custos de gerenciamento de riscos das transportadoras que era de 2 a 3% do faturamento há 10 anos passaram para 12 a 15%, onerando os preços finais dos produtos para os consumidores.
- Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro são assoladas pelos roubos em quantidades assustadoras: são estimados cerca de 1500 por dia em São Paulo e 800 por dia no Rio de Janeiro, impondo o medo na população e degradando severamente a qualidade de vida nas grandes cidades. No Estado de São Paulo, onde é publicada trimestralmente extenso relatório estatístico, são efetuadas 11 mil prisões por mês, sendo 8 mil em flagrante e 3 mil por mandado. Nos relatórios da Secretaria da Segurança do Rio de Janeiro, que são mensais, ocorrem cerca de 1800 prisões ao mês.
- Na falta de recursos e estratégias eficazes para prevenção e redução da violência muitos políticos e autoridades acabam enfatizando uma retórica populista de repressão ao crime que produz uma ciranda de morte de todos os lados: delinqüentes, policiais e civis inocentes. O uso excessivo da força letal é constatado por indicadores consagrados pelos estudiosos internacionais: quando há mais mortos que feridos, quando o número de civis mortos ultrapassa 10 para cada policial morto (em São Paulo essa relação é de 13 e no Rio de Janeiro é de 37) e quando há mais de 3 policiais mortos para cada 10 mil policiais da força local (no Brasil essa taxa chegou

a 11,1 policiais em 2003). No Estado do Rio de Janeiro as mortes causadas por policiais em serviço subiram do exagerado número de 897 casos em 2002 para 1195 no ano de 2003, taxa de letalidade policial sem igual no mundo dos países democráticos. No Estado de São Paulo onde esse problema também é grave houve uma redução de 831 casos em 2003 para 573 em 2004, devendo-se observar que tanto a população como o efetivo policial paulista são duas vezes maiores que os existentes no Rio de Janeiro.

- A precariedade de sistemas de seleção, formação, supervisão, disciplina, corregedoria ativa, controles externos e baixos salários tem incrementado excessivamente a vulnerabilidade das polícias à corrupção, inclusive a vinculada a grupos criminosos.
- A ineficiência da investigação das polícias é uma regra nacional, confirmada pelas raras e pontuais exceções. Levantamento efetuado pelo Ministério Público carioca em inquéritos de homicídios constatou que de cada 100 casos a PM prendeu dois homicidas em flagrante e a Polícia Civil esclareceu apenas mais um. Mas esse é um fenômeno comum a todos os Estados. Como o homicídio, em qualquer polícia do mundo, é o crime com maior índice de esclarecimento de autoria, pode-se imaginar o quanto a impunidade estimula e protege os criminosos neste país. O fato de que os presídios estão superlotados, apesar da impunidade reinante, é revelador dos equívocos das estratégias e das deficiências dos investimentos nas áreas da prevenção e repressão criminal.
- As polícias – estaduais e federal – com poucas exceções, continuam com crônicas dificuldades de diagnosticar suas necessidades básicas e planejar e implantar programas de modernização e melhoria do desempenho. Devido a essas deficiências, muitos Estados devolvem ao tesouro nacional os recursos que receberam, pagando juros e correção. Os recursos até agora devolvidos, mais de 400 milhões, não retornam ao Fundo Nacional de Segurança Pública e deixam de ser aplicados em outros Estados mais competentes em planejar e implementar projetos.

Como se pode constatar, a gravidade das condições de segurança no Brasil não foi afetada pelas modestas ações do atual Governo Federal. A idéia de que a nova marca da segurança, o SUSP, e seus conceitos de integração das ações e recursos das polícias estaduais, Polícia Federal e guardas municipais sustentariam um novo tempo de um eficiente trabalho cooperativo não encontrou eco na realidade das polícias que continuaram e continuam atualmente – em finais de 2005 – exatamente como estavam antes do novo Governo, apenas recebendo menos recursos.

O drama do Rio de Janeiro, que após algumas melhorias nos índices de

2003, mostra agravamento em seus principais indicadores criminais nos dois primeiros meses de 2005 (em Janeiro os homicídios dolosos cresceram 5% e em Fevereiro o crescimento foi de 14,6%; os roubos a transeuntes aumentaram 75,1% em Janeiro e 77,2% em Fevereiro; os roubos a coletivos subiram 126% em Janeiro e 180% em Fevereiro; os furtos e roubos de veículos subiram 3% em Janeiro e 8,3% em Fevereiro) está se tornando cada vez mais preocupante. Esses indicadores, agravados pela ousadia dos grupos de traficantes em guerra nas favelas e a chacina de 29 pessoas na noite a 31 de Março de 2005 em que as evidências apontam para autoria de policiais, estão indicando preocupantes deficiências na organização e controle das unidades operacionais. A falta de modelos desde organização policial até de diagnóstico técnico e planejamento operacional lançou a polícia carioca, como em tantos Estados, a experimentações operacionais verdadeiramente temerárias como a criação de grande variedade de unidades especializadas às custas do enfraquecimento da polícia territorial e de sistemas de eficientes de inteligência. No Rio de Janeiro, como nos demais Estados e na própria Polícia Federal, não há integração sequer das diversas bases de informação, o que compromete a eficácia das atividades de inteligência e investigação.

Na falta de resultados apresentou-se mais uma novidade, a criação da Força Nacional, um grupamento formado com policiais militares e bombeiros (por incrível que pareça) cedidos temporariamente pelos Estados que são treinados durante 10 dias em Brasília e chamados quando uma emergência de ordem pública aparecer. A solução é engenhosa por permitir o uso desse contingente, experiente em policiamento (à exceção dos bombeiros), em situações em que habitualmente é empregada tropa do Exército, principalmente em situações em que o controle da ordem pública entra em situação crítica, como é o caso de greve de policiais ou desordens generalizadas. Essa força, por falta de convivência mais constante entre seus integrantes e comandantes, pela diferença de preparo em suas origens e pelo reduzido período de treinamento não pode ser considerada tropa de elite e colocada temerariamente em situações de confronto em localidades urbanas que mal conheçam. Muito menos pode ser oferecida como solução para reduzir crimes ou para o crime organizado. Alguns comandantes de polícias militares estão inclusive preocupados com o tratamento judiciário a ser dado em caso de possível crime militar cometido por seus integrantes operando fora de seus Estados, já que não há legislação segura para amparar essas operações. Com essas custosas iniciativas espetaculares deixa-se de investir em ações básicas para melhorar a eficiência e eficácia das polícias como programas de reciclagem anual dos policiais estaduais (pelo menos 40 horas ao ano), treinamento de tiro (pelo menos 200 tiros por ano) e em manuais básicos de planejamento administra-

tivo e operacional, de investigação em locais de crime, de métodos de inteligência, de análise de dados criminais, de articulação com esforços municipais de prevenção, entre outros.

A Polícia Federal continua a sofrer de seus crônicos problemas. Um deles é o reequipamento, chegando ao absurdo de inaugurar o Centro Nacional de Perícias completamente vazio, apesar de seus laboratórios e equipamentos estarem especificados há quase dois anos. Seu sistema de rádio é precaríssimo e os sistemas de informação que dariam suporte às importantes atividades de inteligência é indigente, praticamente inexistente. Esses recursos são críticos para ajudar a compensar minimamente a escassez de efetivos policiais perante os múltiplos encargos e a extensão do território, principalmente de fronteiras. Em 2000 o Governo brasileiro obteve créditos e empréstimos da França e da Alemanha no valor de 425 290 milhões de dólares para reequipamento da Polícia Federal, num contrato cujo prazo se encerra em 2006. Os seguidos contingenciamentos, desde o Governo anterior, inviabilizaram a utilização desse recurso que poderia ser utilizado inclusive para suporte técnico das polícias estaduais em comunicação, perícia, sistemas de dados, transportes especiais, armamento e treinamento. No entanto a utilização desse recurso foi freada sistemática e injustificadamente, com a estimativa de que ao final de 2005 se terá aplicado apenas 31,9% do total e dificilmente se conseguirá gastar o restante até 2006, prazo final para o saque do recurso restante.

### Saques do empréstimo europeu para reequipamento da Polícia Federal

em milhares de US\$

Orçamento	2000/2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Previsto	50 000	55 000	55 000	85 000	85 000	95 290	<b>425 290</b>
Executado	29 000	31 000	15 000	21 000	* 40 000		<b>136 000</b>

\* Previsão

Com poucos efetivos, limitação de recursos e deficiências em sua infra-estrutura de gestão a Polícia Federal não tem aportado recursos adequados nas principais frentes de demanda de seus serviços, os crimes de fronteira e as várias modalidades de crime organizado dos grandes centros urbanos. Lamentavelmente fez-se a opção de apresentar seguidas operações pontuais batizadas com nomes exóticos e prisões cinematográficas, ao invés de ações persistentes sobre modalidades graves do crime organizado, como o tráfico de entorpecentes, o roubo e furto de veículos, a pirataria, o jogo ilegal, os crimes contra o sistema financeiro. Prender políticos e funcionários públicos corruptos rende muita simpatia da imprensa e da opinião pública, mas são questões vinculadas a ajustes institucionais e organizacionais distantes dos

problemas criminais de maior gravidade e urgência, tanto em nossas desvasadas fronteiras como nos principais centros urbanos.

A única novidade significativa do Governo na área da segurança pública foi a edição do Estatuto do Desarmamento, uma lei que impôs restrição ao comércio e porte de armas. A bem sucedida campanha de desarmamento que se seguiu, com a entrega de mais de 300 mil armas pela população, pode ter sido responsável pela redução de 5% de homicídios e queda de 7 a 10% de internações por ferimentos a bala em algumas localidades. Essa medida positiva não pode ser entendida como a grande solução, mas como ingrediente de um conjunto de iniciativas que passam por alterações da justiça criminal, melhoria da eficiência dos aparatos policiais, adequação do sistema prisional e articulação com programas sociais de prevenção. Outro avanço importante foi a melhoria tecnológica do sistema nacional de informações criminais e de informações diversas de interesse policial e judiciário, que está evoluindo para uma plataforma de acesso facilitado tanto para consulta como para inserção de informações no sistema, como é o caso das pessoas condenadas em qualquer comarca brasileira.

Ao reduzir os recursos das principais fontes imediatas de aplicação nos controles da violência – Fundo Nacional de Segurança Pública e Fundo Penitenciário – o Governo Federal fez uma opção de prioridades. A segurança, desde o início considerada pouco importante, saiu da prioridade do discurso eleitoral e, pelo tempo que resta de gestão, não haverá condições de ser restabelecida. A toalha foi jogada. A solidariedade do ministro-chefe da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos às vítimas da chacina de 29 pessoas no Rio de Janeiro em 31 de Março de 2005 parece não representar a insensibilidade do Governo Federal com os cortes nos investimentos em programas de redução e controle da violência.

### **Os custos do preconceito e da inépcia**

Ao término desta gestão federal em 2006 um tsunami social terá amontoado 200 000 brasileiros assassinados e 160 mil mortos no trânsito. Uma verdadeira guerra. Os custos da violência terão alcançado, pelos parâmetros do Banco Mundial, a soma assombrosa de 500 bilhões de reais, quase um terço do PIB brasileiro. Alguns estudiosos estimam que cada dólar bem gasto em prevenção poupará cinco em conseqüências de crimes. Os 400 milhões poupados nos três primeiros anos do Governo, só com os cortes do Fundo Nacional de Segurança Pública, poderão gerar dois bilhões de custos com os crimes que deixaram de ser contidos com a aplicação do recurso cortado, num investimento às avessas contra a população brasileira. O pior de nosso tsunami social é que ele atinge silenciosamente a população em múltiplos pontos, fazen-

do 250 vítimas fatais por dia enquanto o Governo parece indiferente, dando prioridade a outros problemas como crises de sua base aliada, estratégias da reeleição e em mudar a geopolítica do mundo.

É mais que evidente o impacto que todos esses custos podem causar ao desenvolvimento do país, além de comprometer até a atração de investimentos externos. Em recente artigo publicado pelo Council of the Americas, Christopher Sabatini enfatiza que a competitividade global hoje trabalha com conceitos mais amplos que incluem a transparência, o ambiente de respeito às leis e a estabilidade das instituições.<sup>1</sup> Por esse aspecto o Brasil está comprometendo sua competitividade na atração de investimentos de qualidade, quando seus níveis de violência são 10 vezes maiores que os existentes nos países asiáticos. Aqui as leis são pouco respeitadas e o enfraquecimento das instituições de controle favorecem toda sorte de impunidade, do colarinho branco ao delinqüente sanguinário.

David Bayley, um dos maiores estudiosos de polícia do mundo, ao cogitar os motivos pelos quais o mundo acadêmico pouco se interessa pelos estudos da polícia dentro da sociedade, menciona um fator que tem muito a ver com a percepção, as prioridades e as ações não só de nossos acadêmicos, mas também de nossos políticos e governantes de esquerda. Para eles, tomando as palavras de Bayley, o policiamento é «repugnante moralmente. Coerção, controle e opressão são sem dúvida necessários na sociedade, mas não são agradáveis... A atividade policial representa o uso da força da sociedade contra ela mesma, e de algum modo, isto é mais vergonhoso e embaraçoso do que usar a força contra estrangeiros».<sup>2</sup> O Plano Nacional de Segurança Pública trai esse preconceito em uma dezena das depreciativas considerações sobre nossas polícias, assim como o Estatuto do Desarmamento, relatado por um deputado do PT de poucas simpatias com a polícia, apresenta agravamento de penas para policiais a que os delinqüentes não estão sujeitos (atirar para o alto, por exemplo).

Parece que os ressentimentos de muitos de nossos governantes e seus parlamentares com os governos militares foram transferidos a tudo que estiver classificado como segurança, principalmente seus profissionais. Mas o principal problema é a incrível extensão desse preconceito em relação aos policiais a uma das mais dramáticas áreas de ação do Governo, cujo plano não passou de um rascunho, amputado em seus já limitados recursos e que não teve a mesma urgente prioridade que tem para a sociedade brasileira. A fome, eleita como a prioridade social do Governo, por mais grave que seja, está longe de produzir as centenas de milhares de vítimas fatais e os piores sofrimentos que o ser humano pode experimentar com os níveis insuportáveis de violência do Brasil.

Não se pode subestimar o valor da polícia e sua importância numa sociedade verdadeiramente democrática, onde os direitos e deveres sejam efetivamente exercidos. Toda sociedade, para usufruir sua liberdade e os demais direitos, depende de policiais bem treinados, bem pagos, bem apoiados com recursos, respeitados e motivados. Nenhuma atividade lida tanto com o lado mais difícil do ser humano, em suas mais grotescas expressões e seus piores sofrimentos. O ser humano que existe no policial, principalmente o brasileiro, está sempre sujeito ao *stress* e ao desencantamento com a sociedade, vivendo num mundo de violência e desrespeito a todas as normas que regulam a vida social. Os governos precisam deixar de considerar o policial como um funcionário da pior categoria profissional, a ponto de mudar até suas designações. No Brasil polícia passou a ser designada como segurança pública e agora está se transformando numa incompreensível defesa social; policiais agora começam a ser referidos como operadores da segurança pública; o tradicional BO (Boletim de Ocorrência, o registro das delegacias) em Minas Gerais já se transformou em REDS (Registro de Evento de Defesa Social).

Programas de ensino de informática ou de balé nas favelas são muito interessantes e até necessários no imenso quadro de indiferença e sofrimento de nossos jovens pobres. Mas não podem ser considerados como programas prioritários de prevenção da violência. Na verdade os programas direcionados aos jovens em situação de risco são tão incipientes e pífios que não vão evitar que um grande contingente deles venha a engrossar a massa criminosa num futuro próximo. No momento, a principal solução para reduzir e controlar a violência nas ruas chama-se polícia. A infinita espera pela reversão da iniquidade social e a demora e a incerteza de resultados de outras ações governamentais não deixam alternativa senão exigir o ajustamento da polícia para atender com eficiência às demandas de prevenção da violência. Só a polícia pode dar as respostas na velocidade que a gravidade e a urgência do problema exigem. À polícia pouco interessa se o criminoso é um psicopata ou fruto de uma sociedade injusta, cabe a ela conter esse predador da sociedade que outras instituições não puderam cuidar.

Não podemos aceitar a crença vigente de que a polícia não pode reduzir o crime por seu próprio esforço. O problema é que o atual modelo, com duas polícias rivais, é caríssimo e não está evitando o crescimento e a diversificação da criminalidade nem a propagação do medo, que corrói a qualidade de vida da sociedade. O alastramento do crime organizado, a impotência do Estado em levar sua autoridade às periferias e favelas, a corrupção policial, a baixíssima taxa de esclarecimento de crimes, a mortandade estúpida de civis e de policiais são outros sinais que apontam o esgotamento desse modelo. Ao modelo obsoleto se somam o gerenciamento ultrapassado e as estratégias rea-

tivas que tornaram a atividade de prevenção uma espécie em extinção nas polícias. A raquítica Polícia Federal, com um terço de suas necessidades mínimas em pessoal, faz pouco mais que assistir o crime organizado crescer com o benefício de nossas fronteiras livres.

Sem uma noção clara sobre um modelo funcional de polícia e submetido aos lobbies corporativos dos policiais e à pressão das Forças Armadas, o Governo Federal desistiu de promover as mudanças em nosso obsoleto sistema policial, preservando um acidente histórico, como se fosse lógica a convivência de duas organizações extremamente diferenciadas para cuidar do mesmo problema: controlar o crime. Insiste-se na impraticável idéia de integração, ou seja, da cooperação eficiente das polícias que não ocorre e nunca ocorreu. Nas polícias modernas, as funções de policiamento uniformizado e de investigação devem boa parte de seu êxito ao planejamento da ação conjunta, sob a responsabilidade de um único chefe. Não podemos enfrentar o crime do século XXI, cada vez mais organizado e ousado, com uma polícia ineficiente e cara, com raízes no século XIX. Num momento em que as instituições nacionais, como o próprio Judiciário, estão sendo discutidas e reformadas não há sentido em se deixar tão importante instituição fora das discussões de sua remodelagem para atender melhor as necessidades da sociedade.

### **Inverter a mão: unificação para promover a integração**

O Projeto Segurança Pública para o Brasil do Instituto da Cidadania, convertido em Plano Nacional de Segurança Pública, prevê a mudança constitucional que possibilite aos Estados a criação de uma ou mais polícias de ciclo completo, ou seja, que cada organização policial tenha responsabilidades tanto no policiamento ostensivo como na investigação. Essa mudança seria bem vinda, pois todas as atividades policiais no Brasil deveriam ter essa dupla responsabilidade, dentro de sua área de atuação. Embora o projeto não esclareça o que possa ser entendido como «uma ou mais polícias» de ciclo completo, o Governo Federal cogitou propor ao Congresso Nacional a «desconstitucionalização» da segurança pública e deixar aos Estados a decisão de unificar as atuais polícias, manter as duas atuais ou criar várias polícias regionais, desde que todas pudessem realizar tanto o policiamento ostensivo como a investigação, o denominado ciclo completo de polícia. Pelo que temos visto de equívocos nos Estados implantaríamos o caos no país, sem uma uniformidade básica da estrutura policial. Na Inglaterra as dezenas de polícias regionais têm até o uniforme padronizado, assim como sua organização e os princípios operacionais.

É necessário inverter o atual processo em que as autoridades do Governo Federal, timidamente, preferem inutilmente investir na integração das po-

lícias para cogitar de posterior unificação. Institucionalizar essa integração num único corpo organizacional seria a melhor solução para uma polícia sem adjetivos, nem militar, nem judiciária. Deve-se promover mudança constitucional prevendo a polícia única, com disposições transitórias de integração a serem desenvolvidas num prazo de quatro anos, sob incentivos do Fundo Nacional de Segurança Pública, aplicando-se recursos onde ocorrerem mais avanços.

Assim como ocorreu no projeto de reforma da previdência, deve-se tomar de início a decisão clara e compartilhada com os governadores de alterar a Constituição Federal, criando a polícia única e estabelecendo prazo e condições para sua completa realização. Sem uma definição concreta e um horizonte de tempo corre-se grande risco de que os esforços de integração apareçam na cúpula das secretarias, mas sejam boicotados ao longo da estrutura operacional e administrativa das polícias. Os representantes das polícias já se digladiam no Congresso Nacional para assegurar suas posições nos projetos de lei orgânica das polícias ou na regulamentação constitucional do Artigo 144 que estrutura suas funções. Os Estados assinarão convênios com o Ministério da Justiça se isso for pré-requisito para a obtenção de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, mas a mera assinatura desses acordos tem mostrado, desde o Governo anterior, que as mudanças simplesmente não ocorrem.

O Ministério da Justiça teria um papel fundamental nesse processo de transição, orientando padrões de legislação, de organização das polícias, de treinamento e de metodologias de planejamento operacional voltadas para a redução da criminalidade, principalmente através de sistemas de inteligência criminal e de integração com ações comunitárias. Esse processo poderia ser acelerado em 15 Estados cujas polícias somadas têm efetivos inferiores a 10 mil policiais e, portanto, os arranjos institucionais e organizacionais poderiam ser mais ágeis e servir de laboratório para os Estados de maior complexidade do aparato policial.

É evidente que enquanto não há decisão governamental para a unificação das polícias estaduais e o respectivo processo político no Congresso, há que se investir em todas as possibilidades de integração, para a qual o compartilhamento de áreas de responsabilidade, o treinamento e a aplicação intensiva de tecnologia de informação aplicada às operações de controle do crime são instrumentos fundamentais, inclusive de redução de custos das estruturas duplicadas das polícias.

Se o Governo não sinalizar claramente as mudanças, através da alteração constitucional, será deixado espaço para as resistências corporativas que preferem as soluções do passado, enquanto fazem concessões limitadas aos pro-

cessos de integração. Não se pode tolerar que em pleno século XXI tenhamos que fazer malabarismos institucionais e desperdiçar recursos escassos para tentar melhorar uma estrutura policial obsoleta organizada no início do século passado. Essa tentativa tem escassa possibilidade de criar as condições para reverter a violência sofrida pelos habitantes de nossos principais centros urbanos.

### **A redução da impunidade**

Existem outras áreas críticas do sistema de controle social que devem ser cuidadas, porque as mudanças na polícia precisam de complementos em outros setores da justiça criminal.

Não há dúvidas de que a intensidade da criminalidade tem origem nas precárias condições sociais e nos distúrbios psicológicos dos criminosos. Tampouco há dúvidas de que pessoas propensas a infringir as regras sociais e legais serão estimuladas pela oportunidade de delinquir e pela percepção do baixo risco de serem apanhadas ou ainda de serem efetivamente punidas por seu comportamento ilegal.

A questão da impunidade interage fortemente com as oportunidades geradas por um conjunto de fatores que abrange desde o comportamento das vítimas, a percepção de áreas livres decorrente da desordem urbana, a vigilância inepta do policiamento ostensivo, os casos de sucesso de crimes decorrentes da ineficiência da repressão investigativa e as oportunidades oferecidas pelas brechas na legislação e na justiça criminal. O velho conceito de que o criminoso é mais inibido pela certeza da punição do que pelo tamanho da pena deve gerar medidas práticas que assegurem essa intimidação dissuasória. Se essa intimidação é proporcionada por leis e processos judiciais que assegurem a punição ágil dos criminosos, o Governo Federal deveria ter complementado iniciativas, através do Ministério da Justiça, para as mudanças legais e nos aparatos da Justiça e execução penal para reduzir as brechas da impunidade, o que acabou se restringindo às preocupações com o controle externo da magistratura. Investimentos substanciais para incentivar o Programa de Proteção a Testemunhas que ajudariam a reprimir o crime organizado com mais chance de sucesso também ficaram muito aquém do necessário.

Não deve se descartar o rigor de penas e do agravamento das condições prisionais aos violentos reincidentes e aos articuladores de grupos e organizações criminosas. A legislação criminal, a execução penal e o sistema prisional devem ser objeto de evolução institucional que possibilite isolar eficazmente os criminosos perigosos e assegurem a punição e o investimento na recuperação dos criminosos de baixa periculosidade através de penas alternativas ao encarceramento. A alteração da lei que hoje impede o julgamento à reve-

lia deve permitir que criminosos violentos e vinculados ao crime organizado voltem a sofrer esse tipo de julgamento. Nem se deve considerar como matéria indiscutível a alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente para dar tratamento diferenciado a menores de 18 anos que se mostram predadores da sociedade, reincidindo em atos violentos e cruéis e necessitam ser recolhidos a estabelecimento de segurança compatível com sua periculosidade. Não se pode continuar insistindo na argumentação de que esse rigor tem pouco impacto na segurança pública, porque constitui importante ingrediente no conjunto de mecanismos do controle criminal. A adoção de regime disciplinar rigoroso para os criminosos perigosos no Estado de São Paulo, permitiu conter as rebeliões no sistema e a neutralização das facções criminosas mais atuantes no Estado, com importantes ganhos para a segurança pública.

### Considerações finais

Segurança pública é um grande e complexo empreendimento que demanda respostas também complexas e muito dinheiro. A gestão competente desse empreendimento demanda muito mais que planos improvisados e entendimentos superficiais com os Estados. Um empreendimento que não pode ficar confinado a um órgão de um ministério, mas ser objeto central nas prioridades do Governo Federal para emprestar vitalidade às mudanças legais e estruturais compatíveis com as melhorias pretendidas nos padrões de segurança da sociedade brasileira. Sem priorizar a segurança pública nas decisões políticas, nos investimentos e sem o máximo envolvimento do Governo numa grande mobilização política e social, as necessidades da população por melhoria substancial da segurança pública continuarão sendo frustradas.

Embora a violência tenha raízes em questões psicológicas, econômicas e sociais, não se pode esperar a reversão das iniquidades para a busca de patamares mais civilizados de convivência. Programas sociais de atenção às populações mais vulneráveis devem ser uma obsessão governamental, mas a par de iniciativas de integração de recursos e soluções variadas que a complexidade do problema merece, deve-se investir ao máximo na capacidade de resposta do aparato de justiça criminal. A segurança pública como prioridade da nação deve envolver o esforço conjunto de todos os poderes e todas as instâncias do Governo e, por isso, é também um desafio de liderança e competência do Governo Federal. Mas muito pouco ocorrerá se não receber prioridade concreta. Até agora o Governo Federal parece mais preocupado em resolver o problema da fome do mundo e em mudar a geopolítica do planeta do que em resolver um dos mais dramáticos problemas de seu povo. Chegará um momento em que o Presidente se arrependerá amargamente de não ter dado prioridade às questões da segurança de seu povo.

**Notas**

1 Christopher Sabatini, « In Today's Latin America, Competitiveness Requires More Than Free Trade» (Council of the Americas, 28 de Abril de 2005).

2 David Bayley, *Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional* (São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001).

