



INSTITUTO
CIDADANIA

FUNDAÇÃO
fundação djalma guimarães

PROJETO

SEGURANÇA

PÚBLICA PARA O

BRASIL

Índice

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. Identificação da problemática: contexto e prioridades.....	4
1.2. Síntese do diagnóstico especificamente criminal e da matriz das soluções.....	11
1.3. A prioridade das políticas públicas de prevenção à violência.....	12
1.4. A experiência internacional.....	14
1.5. A abordagem, o sujeito da gestão pública e as alianças locais.....	17
1.6. A problemática das drogas	19
1.7. Combate ao seqüestro.....	21
1.8. Princípios para uma Nova Polícia	21
2. EXIGÊNCIAS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA, NA ESFERA POLICIAL	26
2.1. Os problemas das polícias	28
3. REFORMAS SUBSTANTIVAS NA ESFERA DA UNIÃO E DOS ESTADOS	30
3.1. Criação do Sistema Único de Segurança Pública nos estados	30
3.2. Mudanças nas polícias militares e nas polícias civis para implementação do Sistema Único de Segurança Pública	36
3.3. Corpo de Bombeiros e Defesa Civil	43
3.4. Autonomia dos órgãos periciais	43
4. REFORMAS SUBSTANTIVAS NA ESFERA MUNICIPAL: SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO – A GUARDA MUNICIPAL	48
4.1. Modificações nas guardas municipais	49
5. UM NOVO MARCO LEGAL PARA O SETOR DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS ÀS AGÊNCIAS POLICIAIS	52
6. A PERSECUÇÃO PENAL: O INQUÉRITO POLICIAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO	55
6.1. Introdução: diagnóstico sobre o inquérito e o fim do indiciamento	55
6.2. O controle externo da atividade policial	56
6.3. Investigação criminal e apuração sumária	57
7. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DE GÊNERO	59
7.1. Introdução	59
7.2. Pressupostos do programa	59
7.3. Diagnóstico	61
7.4. Algumas metas e ações	61
8. A VIOLÊNCIA CONTRA AS MINORIAS	65
8.1. Introdução	65
8.2. Centros de Referência de Proteção das Minorias	66
8.3. Para quem são e como devem ser criados os Centros de Referência	66
9. O ACESSO À JUSTIÇA: A IMPORTÂNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA	68
10. SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	71
10.1. Introdução	71
10.2. O Sistema penitenciário e a execução das penas	72
10.3. Propostas para a mudança do sistema	73
10.4. Medidas dos governos federal e estaduais em relação aos infratores	73

10.5. Medidas dos governos federal e estaduais para os sistemas penitenciários	74
11. SEGURANÇA PRIVADA: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS.....	78
11.1. Introdução: a realidade brasileira ...	87
11.2. Segurança privada e responsabilidade pública: alguns pressupostos	78
11.3. Os problemas da segurança privada no Brasil	79
11.4. Propostas de enfrentamento do problema	80
12. OS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO ÀS TESTEMUNHAS AMEAÇADAS E A CONCEPÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO.....	82
12.1. Introdução	82
12.2. O Conselho Nacional de Proteção às Testemunhas e algumas propostas	84
13. A REDUÇÃO DA IDADE DE IMPUTABILIDADE PENAL E O ECA.....	87
14. VIOLÊNCIA NO TRÂNSITO.....	89
14.1. Mobilização	89
14.2. Educação	89
14.3. Informação	89
14.4. Pesquisa	90
14.5. Engenharia de Tráfego	90
14.6. Urbanismo	90
15. DESARMAMENTO E CONTROLE DE ARMAS DE FOGO NO BRASIL.....	92
15.1. Introdução	92
15.2. O Sistema Nacional de Armas e a Nova Política de Controle de Armas	92
15.3. Reduzir a demanda por armas e munições	96
15.4. Controle e redução dos estoques circulantes	97
15.5. Mudanças institucionais	98

1. Introdução

1.1. Identificação da problemática: contexto e prioridades

Um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade.

Todas essas expressões da violência se alimentam reciprocamente: a impunidade promove injustiças, que estimulam crimes, que geram gastos, difundem a cultura do medo, condicionam a redução de investimentos e ameaçam a indústria do turismo (entre outras), o que, por sua vez, exerce impacto negativo sobre o nível de emprego e amplia a crise social. O ciclo vicioso gira indefinidamente em torno do próprio eixo, aprofundando os problemas pela degradação de toda a rede de interconexões em que prosperam. O tecido social se esgarça e deteriora. Ficam abaladas a confiança mútua entre as pessoas, esteio da sociabilidade cidadã e do convívio humano cooperativo; e também a confiança nas instituições públicas. Sem credibilidade, elas perdem as bases de sua legitimidade, o que traz riscos aos alicerces da democracia, cuja reconstrução vem custando tanto ao povo brasileiro.

O Instituto Cidadania tem se dedicado à elaboração de propostas de políticas públicas destinadas a enfrentar diferentes pontas desse novo complexo, no qual se articulam diversos tipos de violência. Foram divulgados recentemente projetos de combate à fome, de democratização da moradia e de transformação estrutural da economia brasileira. Outros estão sendo desenvolvidos, visando tópicos específicos, todos eles importantes para mudar o Brasil e torná-lo menos violento, mais justo e democrático.

O objetivo do presente documento é submeter à apreciação da sociedade um projeto de segurança pública cuja **meta** é a redução daquelas modalidades da violência que se manifestam sob a forma da criminalidade. Esse gravíssimo problema é parte de uma constelação mais ampla de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. As interfaces e superposições com outras problemáticas são tantas e tão relevantes, que se torna imperioso tratá-las, definindo-as como pertinentes ao âmbito de abrangência do objeto principal. No entanto,

sempre que este projeto apontar para a necessidade de transformações sócio-econômicas estruturais, tal exigência será apenas indicada, não sendo este o espaço adequado para o enfrentamento de todo o conjunto de desafios postos para quem assume o compromisso de transformar o Brasil num território de paz e justiça. Este projeto se volta para uma área temática específica, por mais que se reconheça o caráter multidimensional dessa área e, portanto, por mais que se esteja atento aos riscos de simplificação que estão presentes quando se separa o assunto da complexidade sócio-econômico-cultural a que pertence.

Em nosso país, a violência criminal atinge todos os segmentos sociais, dos mais ricos aos mais pobres, o que faz da insegurança uma experiência amplamente compartilhada. Mas nem todos os delitos se distribuem equitativamente. Os crimes contra o patrimônio atingem, preferencialmente, os estratos sociais superiores e os crimes contra a pessoa, em especial os mais graves, os homicídios dolosos, vitimam, sobretudo, os mais pobres, principalmente os jovens de 15 a 24 anos ou de 14 a 29 (conforme o recorte etário), do sexo masculino e negros. O fato é que ninguém está livre da violência criminal. Esse caráter universal ou difuso da insegurança é confirmado pelo fracasso das políticas de segurança truculentas, praticadas nas últimas décadas na maioria dos estados: políticas orientadas para a proteção exclusiva das elites não funcionam; cercar as regiões nobres das cidades e lançar as polícias como cães sobre as periferias não resolve. Essas políticas produzem o terror nas periferias, mas nem por isso conseguem garantir a defesa dos bairros privilegiados. Todos acabam sendo prejudicados, até mesmo as elites, a quem não interessa uma polícia incompetente e cúmplice do crime. Esse descabro produziu uma sucessão de desastres e concorreu para a geração do quadro de impunidade, irracionalidade, ineficiência e barbárie que herdamos, além de ter contribuído para degradar as instituições policiais, tornando-as mais arbitrárias, violentas e corruptas, e aprofundando o fosso que as separa da população.

Daí a conclusão: **ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro, no Brasil.** Segurança é um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós.

Como a vida é o bem mais precioso, os crimes letais são os mais nefastos. Dado que se concentram na juventude pobre, protegê-la constitui a tarefa prioritária de uma política conseqüente de segurança pública. Identificar a prioridade não implica negligenciar outros grupos sociais ou outros tipos de delito. Significa selecionar o núcleo sobre o qual devem incidir os principais esforços. Uma ação eficaz exercida sobre esse núcleo produzirá efeitos redutores de grande relevância sobre os demais tipos de práticas criminais, considerando-se seus entrelaçamentos.

O problema mais dramático na área da segurança é, portanto, o verdadeiro genocídio a que vem sendo submetida a juventude brasileira, especialmente a **juventude pobre do sexo masculino** e, em particular, os **jovens negros**. Em 1999, na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, em cada grupo de cem mil habitantes, 239 jovens do sexo masculino, com idades entre 15 e 29 anos, foram vítimas de homicídios

dolosos. A magnitude do problema é tal, que suas consequências já são perceptíveis na estrutura demográfica brasileira. A estratificação etária da população apresenta um *déficit* de jovens do sexo masculino apenas comparável ao que se verifica nas sociedades que se encontram em guerra. É como se o Brasil experimentasse os efeitos devastadores de uma **guerra civil** sem bandeira, sem propósito, sem ideologia e sem razão.

Para que se compreenda a dinâmica em que tantas vidas estão sendo prematuramente sacrificadas, é preciso reunir os seguintes ingredientes: **(a)** acolhimento familiar, comunitário e escolar deficientes; **(b)** falta de perspectivas de integração social plena; **(c)** ausência do Estado nos territórios urbanos pauperizados; **(d)** constituição, nas periferias, vilas e favelas, do varejo do tráfico de armas e drogas como fonte de recrutamento para atividades ilegais; **(e)** desdobramento do tráfico em ampla variedade de práticas criminais, graças à disponibilidade de armas. Esses fatores combinados, afetando segmentos da juventude pobre, fazem com que determinados grupos – certamente, uma minoria – sejam atraídos pela sedução do tráfico e se liguem à organização criminosa. Com triste frequência, essa ligação condenará parte significativa desses jovens a um itinerário de delinquência e à morte precoce e violenta.

As vantagens oferecidas pelo tráfico, materiais e simbólico-afetivas, compensam a carência de autoestima, a invisibilidade social (provocada pelos estigmas ou pela indiferença), a falta de vínculos identitários fortes com a comunidade, a escola ou a família, a falta da gratificação proporcionada pelo lazer e o esporte, e a precariedade de perspectivas de integração plena no mercado, em um contexto no qual a sociedade parece só valorizar o *status* que brilha no consumo exibicionista.

Esses fatores atingem também os jovens das camadas médias e das elites. Entretanto, nos bairros privilegiados não há o poder territorial de traficantes armados; não pesam tanto, do ponto de vista estritamente econômico, as vantagens materiais proporcionadas pelo envolvimento criminoso; e há fontes alternativas de apoio, capazes de garantir alguma sustentação para a autoestima fragilizada, oferecendo oportunidades de acolhimento e escuta, até mesmo profissionalizada. Em outras palavras, enquanto nas regiões urbanas mais pobres a única fonte alternativa, muitas vezes, são as Igrejas, nas áreas de classe média os jovens podem, eventualmente, contar com a ajuda de psicólogos e escolas bem estruturadas, clubes esportivos e lazer organizado. Essas diferenças acabam sendo substanciais, mesmo quando problemas familiares e psicológicos coincidem.

Além disso, quando o consumo de drogas provoca algum envolvimento com a rede capilarizada de distribuição e a ação policial flagra o jovem e o conduz à delegacia, a família remediada frequentemente negocia com policiais vulneráveis à corrupção a liberdade ameaçada do filho. A família pobre, diante do mesmo drama, não tem meios para comprar uma segunda chance, a não ser que os próprios traficantes financiem a operação. Nesse caso, entretanto, o preço da liberdade será a intensificação do envolvimento comprometedor. Por esse motivo, nas Varas da Infância e da Juventude ou nas cadeias, entre os detidos por consumo de drogas e suspeita de tráfico, praticamente só estão jovens pobres. Isso não quer dizer que somente os pobres

consumam drogas e se envolvam nas malhas clandestinas da distribuição. Isso, sim, quer dizer que só os filhos das camadas médias e das elites têm meios próprios de escapar à repressão policial. A consequência é que, apenas aos jovens privilegiados, por interveniência familiar e, muitas vezes, através de procedimentos ilícitos, será proporcionada a oportunidade de um apoio terapêutico ou educacional no enfrentamento da drogadicção. Aos pobres resta a lei (que é inadequada, criminalizando um problema de saúde pública) e, mesmo essa, nem sempre é cumprida de forma correta quando são pobres os transgressores. Assim, os adolescentes pegos com drogas serão encaminhados às instituições responsáveis pela aplicação das medidas sócio-educativas, as quais, de um modo geral, não têm se mostrado à altura das exigências formuladas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Aqueles que já têm idade para penas de prisão pagarão freqüentando, no dia-a-dia dos presídios e dos cárceres, um curso prático de especialização em ressentimento, criminalidade e imersão no vício.

Juventude pobre recrutada por unidades locais do tráfico de armas e drogas, responsável pelo varejo desse comércio ilegal: aí está o centro de uma de nossas maiores tragédias nacionais, o nervo do processo autofágico e genocida. Os crimes que têm essa origem não são apenas os homicídios que decorrem das rivalidades entre os grupos varejistas. Os roubos à mão armada, os roubos seguidos de morte, os seqüestros, em todas as suas variações, os roubos a residências, bancos e ônibus, os roubos e furtos de veículos, os roubos de cargas, todas essas práticas são estimuladas e, em muitos casos, viabilizadas pela disponibilidade de armas, traficadas por iniciativa e financiamento dos mercadores de drogas. O tráfico coopta um **exército de reserva** para a indústria do crime e determina um nível intenso de atividade criminosa, em função da conveniência econômica de preencher a capacidade ociosa do armamento. Nesse mercado clandestino, por analogia com a lógica da economia, a produtividade perversa do crime tende a ser elevada até alcançar a plena utilização da capacidade produtiva instalada – o armamento –, empregando a mão de obra mobilizável, nesse caso os recrutas seduzidos principalmente no varejo das drogas.

A racionalidade do mercado do crime estruturado em torno do tráfico de armas induz à expansão da intensidade e da variedade das atividades criminosas, o que implica não apenas que a tendência seja o crescimento do número de crimes, mas também que a tendência seja o aumento do grau de risco e violência, porque mais comumente são utilizadas armas de fogo. Essa lógica não se afirma em ambiente vazio de circunstâncias. Sua aplicação depende da **taxa de impunidade** ou da taxa de risco com a qual se opera o tráfico de armas e drogas, e se praticam as diversas modalidades de crime, assim como é função do repertório de alternativas legais e ilegais, isto é, das vantagens ou desvantagens relativas das estratégias de sobrevivência, afirmação pessoal, acumulação econômica, exercício de poder e acesso ao consumo. O grau de **promiscuidade das polícias** com as organizações criminosas constitui também variável decisiva nesse quadro. Observe-se que o excesso de armas não é apenas um indutor do crime; é também uma razão pela qual conflitos fúteis acabam tendo desfecho trágico: pequenos desentendimentos em um bar, regados a álcool, convertem-se em crimes letais apenas porque há uma arma disponível.

Aos empreendedores do mercado criminal interessa manter a existência de contingentes cada vez mais numerosos de jovens sem esperança de integração à cidadania plena, porque esse fenômeno amplia a oferta, isto é, as chances de recrutamento de força de trabalho descartável (e disposta a servir a propósitos ilegais) e reduz seu preço – restringindo o custo de produção do crime e, conseqüentemente, ampliando a expectativa de lucro.

Se a cena mais dramática é a do teatro de guerra – os espaços urbanos abandonados pelo poder público, onde se instala o varejo do tráfico e ocorrem os confrontos entre grupos rivais –, a cena decisiva, da qual emana o roteiro da tragédia, onde atuam seus verdadeiros protagonistas, os agenciadores últimos da violência, esta se situa bem longe dali. Seus atores são os operadores do atacado do tráfico de armas e drogas, que moram bem, falam línguas estrangeiras, têm acesso a informações privilegiadas, acionam recursos sofisticados de comunicação, administração e lavagem de dinheiro. São os “criminosos de colarinho branco”, que estão longe de ser filhos da pobreza, mas se alimentam dela, como abutres. A cena com tiros e sangue chama a atenção da cidade e mobiliza a polícia, mas os capítulos principais, nos quais a ação decisiva transcorre, são invisíveis e raramente despertam o interesse policial. Nessa esfera, a promiscuidade entre a criminalidade e as instituições apresenta riscos ainda mais graves do que os decorrentes dos acordos locais entre policiais e traficantes, operadores do varejo – acordos já por si extremamente perigosos e degradantes.

O fenômeno ultrapassa as fronteiras da questão criminal e lança a violência a um patamar político, de profundas implicações sociais. O que se passa hoje no Brasil, em muitas áreas urbanas empobrecidas e negligenciadas pelo poder público, é um **ultraje à democracia**, uma demonstração da incompletude do processo de transição que nos legou a Constituição de 1988. Algumas comunidades locais são submetidas à **dupla tirania** exercida por traficantes armados e policiais corruptos (segmentos minoritários mas significativos das polícias). Esse poder paralelo as subtrai da esfera de abrangência do Estado Democrático de Direito. Sob esse duplo despotismo, são suprimidas as liberdades elementares como os direitos de ir e vir, de expressão, participação e organização. Comunidades inteiras vivem hoje, em algumas grandes cidades brasileiras, sob um regime de terror e impotência, imposto pelos códigos arrogantes do tráfico e o arbítrio da polícia (personagens que freqüentemente se associam), enquanto o conjunto da sociedade parece tolerar o convívio com o horror e começa a naturalizá-lo. **A banalização da violência é o preâmbulo da barbárie.**

A **cumplicidade de setores das polícias com o crime** degrada suas imagens e agride a honra da maioria dos trabalhadores policiais, que arrisca a vida para cumprir seu dever, em troca da ingratidão do Estado, da desvalorização profissional e de salários aviltantes.

O que fazer? Em certa medida, o diagnóstico já aponta saídas. Algumas exigem reformas estruturais profundas em nossa economia e mudanças drásticas na sociedade. Essas merecem, aqui, simplesmente um registro: é preciso distribuir renda, reduzir as desigualdades, elevar drasticamente as taxas de escolaridade, eliminar o racismo embutido em nossa pirâmide social, valorizar as mulheres, gerar emprego e renda,

incorporar a juventude pobre ao mercado de trabalho e consumo, promover condições de integração à cidadania que façam renascer esperanças no deserto do ceticismo, hoje cultivado pelas fontes de recrutamento criminoso. Outros projetos do Instituto Cidadania constituem uma fonte adequada para refletir sobre essas saídas. Mas há soluções ou caminhos de solução, ainda que parciais, compatíveis com os limites de um projeto de segurança pública, desde que estes sejam compreendidos em um sentido não exclusivamente policial.

Um primeiro caminho consiste na **reforma das polícias**, para torná-las instituições voltadas para a construção da paz, eficientes e respeitosas dos direitos humanos. Esse caminho consiste, simultaneamente, na constituição de fontes alternativas àquelas que atraem segmentos da juventude para a armadilha do pacto com o crime: um punhado de reais e a glória efêmera do poder local em troca do futuro e da paz. É urgente que os poderes públicos, em todas as esferas, **criem projetos** que funcionem como fontes capazes de **atrair os jovens** para a sociabilidade construtiva e solidária, competindo com o tráfico e sua sedução dupla, material e simbólico-afetiva. Uma bandeira a nos guiar: **disputar menino a menino, menina a menina, com o tráfico**. Simultaneamente, a polícia, renovada, cumpriria seu papel, restringindo o raio de ação do tráfico e das malhas criminosas. Agindo com critério e respeito nas comunidades pobres, sem esquecer que os personagens principais – os atacadistas – têm de perder a injustificável imunidade que seu *status* lhes tem garantido. E sem perder de vista a **centralidade da questão das armas**: sua disponibilidade é que transforma um mercado ilegal de drogas em um banho de sangue; sua onipresença é que não cessa de determinar a expansão da criminalidade violenta, nas mais variadas modalidades.

Que projetos poderiam constituir uma fonte poderosa de atração de jovens? Na contramão da violência doméstica e das mais variadas formas de rejeição familiar, comunitária, escolar ou social, todas as iniciativas que envolvessem **manifestações de acolhimento e reforço de sua autoestima**, como a valorização de suas virtudes pessoais, no esporte, na arte, na música, nas mais variadas expressões culturais, no emprego da tecnologia contemporânea de comunicação ou no uso de computadores e da internet. Todas as iniciativas que, reconhecendo seu valor, um a um, uma a uma, promovessem seu **acolhimento em sintonia com seu imaginário**, com seus desejos e carências, adotando linguagens compatíveis com sua sensibilidade. E que, paralelamente, os capacitasse para o mercado de trabalho, em segmentos que também atraiam seu desejo e seu imaginário. Muitos jovens pobres não estão dispostos a reproduzir o itinerário de fracasso de seus pais, aceitando uma inscrição subalterna no mercado, sem perspectivas de qualificação e ascensão. Preferem investimentos em áreas abertas à criatividade e ao desenvolvimento pessoal.

Para que projetos desse tipo sejam oferecidos é preciso que os poderes públicos estejam presentes. As comunidades pobres das cidades precisam de polícia e desejam a presença da polícia – evidentemente uma polícia eficiente, que respeite a cidadania, agente do processo de construção da paz e não uma polícia treinada para a guerra, organizada como instrumento de defesa do Estado e que se pensa como tal. Mas as

comunidades desejam **mais que polícia**. Querem a presença plena do Estado e do poder municipal, com todos os serviços elementares, que incluem lazer e cultura. O resgate da juventude requer um **mutirão** que congregue os governos federal, estaduais e municipais, a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. A violência e seu protagonista jovem requerem mais que políticas públicas específicas – estas são necessárias e urgentes, mas insuficientes. Exigem mais do que reformas econômicas estruturais, que são indispensáveis mas demoradas. Exigem a mobilização imediata de todos os recursos públicos e privados, simbólicos e materiais, numa cruzada que ultrapasse interesses políticos menores e doutrinarismos ideológicos. O que está em jogo, afinal, é muito grave. Está em questão nossa capacidade de transformar as ruínas da miséria e da barbárie em matéria para uma futura civilização democrática, generosa e solidária.

Estudos internacionais divergem quanto às causas da criminalidade, da violência (em sua acepção mais restrita, adotada no presente documento) e de sua redução. Não há consenso. A controvérsia é da natureza mesma do problema, dada sua extraordinária complexidade. O mesmo vale, e pelos mesmos motivos, para a definição de critérios de avaliação do desempenho policial ou das políticas de segurança.

As **condições econômicas** jogam um papel relevante, particularmente quanto a algumas formas de criminalidade e violência, e não sem mediações diversas. É preciso sempre distinguir os tipos de práticas criminosas e analisá-las isoladamente, assim como é necessário diferenciar miséria e desigualdade, identificando nesta significados culturais distintos e contraditórios. Por exemplo, as causas dos pequenos roubos e furtos cometidos nas esquinas das grandes cidades por adolescentes que vivem nas ruas, cheirando cola e comendo restos, nada têm a ver com as causas da lavagem de dinheiro ou das práticas de corrupção ativa, no aparelho de Estado, ainda que a complexidade sistêmica da vida social produza diversas interconexões entre essas formas de delito, porque a imoralidade impune de uns alimenta a perpetuação das condições que propiciam a existência de outros. Mas essas práticas têm, evidentemente, naturezas completamente distintas e, portanto, se inscrevem em cadeias causais inteiramente diferentes. Além disso, os contextos históricos e políticos também são relevantes.

A despeito de tanta polêmica e incerteza, **algumas hipóteses** alcançaram razoável grau de consenso: **(1)** as políticas de segurança podem se constituir em variáveis significativas, dependendo das condições em que se aplicam e do tipo de criminalidade que buscam reduzir; **(2)** a presença relativa na população de jovens do sexo masculino é fator positivamente associado à maior parte dos tipos de prática delituosa; **(3)** a impunidade cumpre um papel chave; **(4)** os **seguintes fatores** são propiciadores das condições que estimulam a prática da violência:

- 1) pobreza relativa e moradia inadequada;
- 2) apoio familiar inconsistente;
- 3) deficiência de aprendizado;
- 4) exclusão da escola;

- 5) violência doméstica;
- 6) poucas oportunidades de emprego e exclusão econômica;
- 7) cultura da violência;
- 8) superlotação dos presídios;
- 9) inexistência de uma adequada política de drogas.

1.2. Síntese do diagnóstico especificamente criminal e da matriz das soluções

Na situação brasileira, para a compreensão do quadro da criminalidade são relevantes as seguintes circunstâncias, reapresentadas a seguir para destacar suas interconexões:

1.2.1. na esfera da criminalidade, prepondera a **articulação entre tráfico de drogas e de armas** como matriz da economia clandestina que orienta a delinqüência como prática utilitária;

1.2.2. o tráfico de drogas é alimentado pelo mercado que lhe é cativo e está envolvido com a dinâmica dos homicídios dolosos e de alguns outros delitos, como roubos, furtos, seqüestros e latrocínios;

1.2.3. o **tráfico de drogas financia as armas** e, apropriando-se delas, potencializa seus efeitos destrutivos, direta e indiretamente: pelo uso imediato nas disputas territoriais e impulsionando o desenvolvimento de várias outras formas de criminalidade e violência;

1.2.4. a **disponibilidade de armas** constitui um fator estratégico decisivo na geração da criminalidade violenta;

1.2.5. as armas fluem com facilidade e em grande quantidade para o “mundo do crime” (nesse universo, elas são, em sua maioria, leves – pistolas e revólveres – e nacionais) por quatro razões principais: **(a)** as indústrias de armas negligenciam suas responsabilidades e vendem sem qualquer controle; **(b)** o Exército, responsável pela fiscalização, arquiva os dados originalmente obtidos pelas indústrias nas operações de venda, sem checá-los; os dados, muitas vezes, são falsos; **(c)** a Polícia Federal não é eficiente no controle do contrabando (particularmente, o que provém do Paraguai, sobretudo da cidade de Pedro Juan Caballero), de onde retornam as armas brasileiras, negociadas por comerciantes da fronteira; **(d)** os cidadãos de bem auxiliam o crime, indireta e involuntariamente, porque ainda as compram, iludindo-se com o poder defensivo que supostamente proporcionam, ignorando as pesquisas que demonstram, à exaustão, que a arma da vítima apenas a torna mais vulnerável, além de produzir outros efeitos perversos, entre eles o aumento, via roubo, do número de armas em posse de criminosos;

1.2.6. o tráfico de drogas e armas prospera não só porque conta com uma demanda em expansão. Há também outra razão: o terreno fértil para o **recrutamento de jovens**. Esses jovens constituem um número imenso de meninos e rapazes pobres, e algumas meninas, fora da escola e sem emprego, sobretudo sem esperança, sem expectativa de integração à sociedade de consumo, que é glamourosa, sedutora, mas inclemente com os excluídos;

1.2.7. o tráfico recruta seu jovem exército mobilizando, vale insistir, recursos de naturezas distintas e complementares: o dinheiro e a arma. Arma é símbolo de poder, restaurador da visibilidade social perdida; é instrumento da valorização da autoestima e do acolhimento. Um jovem (o protagonista desta saga é quase sempre do sexo masculino) pobre é quase um ser social invisível, sobretudo se lhe falta um lugar afetivamente sólido e estável na família e na comunidade. Sem lugar, sem identidade positiva para a sociedade, esse menino não é reconhecido como pessoa humana singular, dotado de emoções, carências, potencialidades e valor. Com a arma, graças à arma, ele é visto, reconhecido, respeitado e passa a pertencer a um grupo, que lhe dá funções importantes e lhe atribui responsabilidades. Graças à imposição, sobre o outro, do medo provocado pela ostentação da arma, o outro reconhece sua presença e lhe devolve a visibilidade social, no jogo cruel e perigoso de uma dialética perversa. A ameaça de destruição, de extinção do outro, de negação da presença alheia pela mediação do ataque armado, promove a autoconstituição subjetiva. Claro que o preço desse pacto é elevadíssimo e se abate também sobre o próprio beneficiário desse exercício simbólico do poder, o menino, condenando-o a tornar-se vítima futura da violência que pratica;

1.2.8. cumpre **disputar menino a menino com o tráfico**, competindo pelo recrutamento de cada jovem vulnerável à cooptação criminoso, oferecendo-lhe pelo menos as mesmas vantagens, materiais e simbólico-afetivo-psicológicas, que o crime oferece: por um lado, capacitação para o mercado de trabalho, emprego, acesso aos bens de consumo; por outro, acolhimento, experiências alternativas de pertencimento, instrumentos de autoconstituição subjetiva e de promoção da autoestima, meios de restauração de sua visibilidade social (indissociáveis de valores positivos, vinculados à cultura da paz e da sociabilidade solidária). Nunca é demais reiterar esse ponto, crucial para o diagnóstico e as propostas contidas no presente projeto.

1.3. A prioridade das políticas públicas de prevenção à violência

A intervenção efetivamente capaz de **prevenir a violência** e a criminalidade é aquela que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar. Não é a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças de tipo estrutural não devam ser realizadas. Claro que elas são

necessárias e urgentes, e em grande extensão, por suas virtudes intrínsecas, para melhorar o Brasil e para transformar as condições que favorecem a violência. Mas não são suficientes, nem substituem as intervenções tópicas, via políticas sociais indutivas, nas dinâmicas imediatamente geradoras da violência. Um exemplo: com frequência, territórios limitados concentram as práticas criminais, que tendem à reiteração, conformando padrões e permitindo tanto a previsão quanto a antecipação. Esse quadro constitui fenômeno amplamente reconhecido pela criminologia internacional. Sendo assim, antes mesmo que as eventuais reformas das estruturas sócio-econômicas produzam seus efeitos, iniciativas tópicas bem focalizadas, que incidam de modo adequado e eficiente sobre as condições e circunstâncias imediatamente ligadas à dinâmica criminal, podem alcançar resultados excelentes.

Para tornar o argumento mais concreto, considere-se a seguinte hipótese: determinada área urbana é mal iluminada, não conta com equipamentos e serviços públicos – ou eles são insuficientes –, é cercada por terrenos baldios. Suponha-se que não haja acesso viário fácil e que as ruas próximas ou vielas não tenham calçamento. Adicionem-se alguns ingredientes explosivos: ausência de espaços apropriados para esporte e lazer, nenhuma atividade cultural atraente, alguns bares vendendo bebida alcólica a noite toda. Não será difícil concluir que, sobretudo nas madrugadas de sábado e domingo, as chances de que surjam conflitos serão altas. Da mesma forma, será fácil deduzir que haverá elevada probabilidade de que se realizem enredos violentos, se houver armas acessíveis e um contexto de rivalidades favorável, caso a comunidade não esteja organizada e não intervenha, ocupando o espaço com iniciativas gregárias, dada a ostensiva ausência das instituições públicas e a falta de iniciativa do poder político.

Se essa descrição é verossímil, pelos mesmos motivos será razoável propor a implantação de medidas preventivas que desarmem o cenário da tragédia anunciada: **(1) iluminar** as áreas problemáticas; **(2)** ocupá-las com ações agregadoras, lúdicas ou de **lazer**; **(3)** reaproveitar os espaços públicos, reformando-os para inundar os bairros populares com áreas para **esporte** e para atividades culturais: **artísticas, festivas, musicais**; **(4)** urbanizar os territórios para **reduzir o isolamento**; **(5)** apoiar a construção de **redes locais**; **(6)** implementar **políticas integradas** que focalizem os três domínios fundamentais para a vida social: a **casa**, a **rua** – ou a comunidade e o bairro – e a **escola**, inclusive seu desdobramento profissionalizante, que conduz ao trabalho.

Essas políticas integradas farão a **mediação** entre as macro-políticas estruturais e as políticas públicas especializadas – ou seja, aquelas intervenções tópicas especificamente devotadas à prevenção da violência via interceptação das dinâmicas que a produzem –, e deverão visar, pelo menos, as seguintes metas: **(a)** promoção da **segurança alimentar**, acompanhada de **educação nutricional**; **(b)** garantia das condições básicas de **saúde**, o que envolve **saneamento e habitação**; **(c)** **garantia de renda mínima**; **(d)** redução da violência doméstica contra mulheres e crianças, e proteção às vítimas (reeducação dos agressores); **(e)** combate ao trabalho infantil e a toda forma de exploração e abuso da integridade das crianças – física, moral e emocional –; **(f)** qualificação do atendimento escolar, com redução da evasão; **(g)**

oferta de oportunidades de retorno à educação fundamental e secundária, via supletivo em formatos compactados e criativos; **(h)** oferta de cursos profissionalizantes, com flexibilidade compatível com a plasticidade da nova realidade do mundo do trabalho, mesmo informal; **(i)** conscientização sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade, e **(j)** difusão de informações sobre **drogadicção** e oferta de tratamento para os dependentes; **(l)** difusão de informações sobre **sexualidade, contracepção** e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a AIDS.

Havendo continuidade entre os atrativos do tráfico e aqueles do crime em geral, por conta do fato de que sempre circulam, nesses encontros da juventude com a transgressão, as armas e as identidades segmentares, quer dizer, os mesmo ícones do poder, da visibilidade social e do pertencimento a um grupo, é possível checar se as propostas aqui formuladas estão em conformidade com aquelas elaboradas para conter a criminalidade juvenil, em outros países, sobretudo com as que lograram maior êxito na Europa e nos Estados Unidos.

Finalizando, o presente Projeto tem por objetivo apresentar uma proposta alternativa para a segurança pública nos âmbitos federal, estadual e municipal. Foi elaborado a partir de dois marcos legais. O primeiro diz respeito às mudanças práticas imediatas que poderão ser realizadas sem necessidade de alteração na Constituição ou na legislação infraconstitucional. O segundo refere-se àquelas mudanças que não podem ser realizadas sem a modificação da Constituição ou da legislação ordinária. Com isso, pretende-se sugerir um elenco de transformações que possam ser efetivadas em prazo relativamente curto, sem prejuízo da formulação de um modelo global alternativo, a ser realizado a longo prazo e que sirva de norte para os passos imediatos.

1.4. A experiência internacional

O relatório *Investindo com Inteligência na Prevenção do Crime – Experiências Internacionais*, de setembro de 2000, preparado por Irvin Waller e Daniel Sansfaçon para a *Série sobre Prevenção de Crimes*, do *Escritório de Assistência Judicial*, do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (*Escritório dos Programas Judiciais*), ainda sob a direção de Janet Reno, documento de grande interesse por sua qualidade, abrangência e atualidade, sustenta que a **redução da criminalidade** depende de uma feliz combinação entre tendências demográficas, a mobilização de um amplo espectro de agências públicas (e entidades da sociedade civil) e **focused policing** (expressão traduzível por “policiamento focalizado”, significa, no contexto teórico-filosófico em que se inscreve o relatório e no qual se situam os autores, algo como: *policiamento estratégico e racionalmente orientado para problemas bem delimitados – com base em diagnósticos consistentes, planejamento e avaliação sistemáticos – e metas bem definidas – associadas a valores democráticos prezados pela comunidade –, segundo metodologias adequadas, operando em condições técnico-organizacionais apropriadas e adotando posturas compatíveis com as expectativas dos cidadãos*).

Na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Holanda, as seguintes **iniciativas** se mostraram extremamente eficientes na redução dos fatores de risco que tendem a promover a delinquência:

- 1) uso de programas de estímulo a habilidades sociais e de aprendizado das crianças, nos períodos anteriores e posteriores ao horário escolar, sobretudo em áreas urbanas pobres;
- 2) visitas a famílias vulneráveis para promover a capacidade dos pais no exercício da paternidade e da maternidade, em todas as suas dimensões, afetivas, educativas e psicológicas;
- 3) todo tipo de apoio e assistência aos pais;
- 4) estímulo ao desenvolvimento de habilidades sociais e de aprendizado das crianças através de visitas a suas casas, ou via promoção de atividades recreacionais e culturais bem estruturadas;
- 5) oferta de incentivos financeiros e educacionais para que os estudantes completem o segundo grau;
- 6) investimento no reforço da autoestima e na integração social das crianças e dos jovens em idade escolar, através de programas de vizinhança que proporcionem experiências de pertencimento e troca;
- 7) oferta, no emprego, de oportunidades e de treinamento;
- 8) organização de atividades na escola e depois da escola, voltadas para a cultura da paz;
- 9) trabalho com as famílias dos transgressores primários visando reduzir a disfunção familiar;
- 10) tratamento de transgressores que apresentem problemas de drogadicção;
- 11) responsabilização dos jovens por práticas de “vandalismo”;
- 12) responsabilização dos proprietários de estabelecimentos onde ocorrem atos de violência;
- 13) iluminação das ruas;
- 14) aumento do número de profissionais que trabalham com vigilância pública.

Os mesmos estudos chegaram a uma conclusão surpreendente: essas medidas são **mais econômicas**, no balanço custo-benefício, do que as providências tradicionais de controle do crime, como o encarceramento. As ações de estímulo ao desenvolvimento social de crianças, jovens e suas famílias reduzem o comportamento delinqüente, gerando um retorno que varia de U\$ 1,06 a U\$ 7,16, para cada U\$ 1,00 gasto. As ações voltadas para a redução das oportunidades de vitimização produzem um retorno que varia de U\$ 1,83 a U\$ 7,14 para cada U\$ 1,00 invertido. Além da redução da delinqüência e do número de crimes, com vantagens para a taxa de integração social e a qualidade da vida cotidiana, essas medidas trouxeram vários outros benefícios para os governos: mais emprego implicou maior arrecadação fiscal; mais habitações foram alugadas e valorizadas, estimulando investimentos nos bairros problemáticos; a demanda pelo sistema de Justiça Criminal decresceu, reduzindo seu custo; houve menos gastos com assistência social e seguro social de saúde.

Estudo realizado na Inglaterra, em 1996, pela *Audit Commission*, mostra que uma

intervenção judicial sobre um grupo determinado de jovens custa U\$ 10 542,00, enquanto um programa orientado para levar de volta à escola um grupo igualmente numeroso de jovens custa U\$ 6 950,00, e um programa que visa ajudar esses mesmos jovens a encontrar emprego custa U\$ 1 167,00.

Nos Estados Unidos, pesquisa da insuspeita *Rand Corporation*, também de 1996, demonstra que o aumento do encarceramento (pela aplicação da famigerada “*three strikes law*” - lei das três infrações) corresponde a um aumento de impostos, por residência, de U\$ 228,00, enquanto a implantação de um programa amplo de treinamento especial para os pais custa U\$ 48,00, e a aplicação de um programa de apoio a jovens em situação de risco, para que completem os estudos, custa U\$ 32,00.

Já há amplo consenso na comunidade internacional de especialistas quanto a esses fatos e suas implicações. Mas é preciso destacar que há um elemento chave para o sucesso de qualquer processo multidimensional e consistente de controle da violência e redução do crime: a **constituição de uma unidade**, uma agência ou um organismo central que articule departamentos e secretarias relevantes, isto é, os protagonistas das áreas de polícia (ou, na esfera municipal, também e sobretudo a Guarda Municipal), justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura. É indispensável incluir na articulação entidades da sociedade civil, associações comunitárias, a mídia e os cidadãos dispostos a participar. É preciso que haja uma liderança hábil para promover a aliança entre os agentes envolvidos e firme para conduzir com clareza, persistência e paciência o processo, explicando-o reiteradamente à sociedade, sublinhando o sentido fundamental da pluralidade de ações e projetos sob a unidade de um programa ou de uma política única uniforme, digna deste nome.

Para que um programa se realize, é necessário que o processo transite entre os seguintes estágios: o **diagnóstico** das dinâmicas criminais e dos fatores de risco (seja de vitimização, seja de atração para o crime), local e geral, sensível às variações ditadas pelas circunstâncias e as conjunturas; a elaboração de um **plano de ação**, capaz de formular uma agenda, identificar prioridades e recursos, e estipular metas; sua implementação (que importa em tarefas de coordenação e de garantia de cumprimento de metas e cronogramas); sua **avaliação** (não só dos resultados, também do processo), seguida do **monitoramento**, que significa a correção de rumo ditada pela constatação dos erros. É conveniente implantar **projetos piloto** e observá-los, criticamente, como experimentos-demonstração. É irracional implantar programas ou políticas sem definir critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento. Se essa irracionalidade ocorrer, a tendência será a substituição da avaliação corretiva pela retórica política, seja predatória, seja ufanista, conforme a inclinação ideológica ou a adesão partidária do interlocutor, o que colocará em risco o desenvolvimento cumulativo do processo, uma vez que, sem monitoramento, ou os erros se repetirão ou as qualidades serão negligenciadas e o programa será desativado.

Em síntese, a unidade ou organismo central deve prover liderança, mobilizar os setores pertinentes, estimular a diversidade (ideológico-étnico-cultural e outras) dos participantes, engajar as cidadãs e os cidadãos, mobilizar o maior número possível de

parceiros institucionais (como as universidades e as igrejas) e informais, e conduzir o processo segundo as mediações do tripé diagnóstico-planejamento-avaliação.

Organismos centralizadores desse tipo foram criados, diretamente ligados aos gabinetes dos respectivos primeiros-ministros: na Grã-Bretanha (por meio da *Inspetoria Real de Segurança Pública*), na França (via coordenação de ministros, que celebrou 450 *Contratos Locais de Prevenção* – esperam-se mais 250 – com as prefeituras, mediante determinadas condições, e por meio do *Gabinete Nacional para a Segurança Pública*), na Holanda (onde as experiências inovadoras locais são incentivadas e acompanhadas por um poderoso comitê nacional, para que haja avaliação e, em caso de sucesso, divulgação nacional e financiamento para sua difusão) e na Nova Zelândia (que criou, em 1993, a *Unidade de Prevenção do Crime*, no gabinete do Primeiro-Ministro).

No caso brasileiro, uma vaga no sistema penitenciário custa, em média, R\$ 800,00 por mês (alguns exemplos regionais: R\$ 1 200,00 em Brasília; R\$ 550,00 no Rio de Janeiro). Construir o espaço prisional necessário para abrigar um preso custa, em média, R\$ 12 000,00, em se tratando de uma unidade de segurança média, e R\$ 19 000,00 em uma unidade de segurança máxima. Esses valores tornam-se chocantes quando comparados com o custo de um aluno, por mês, em uma escola pública estadual da região Sudeste – R\$ 75,00 –, e de uma casa popular construída em regime de mutirão e em algumas regiões do país – entre R\$ 4 000,00 e R\$ 7 000,00.

1.5. A abordagem, o sujeito da gestão pública e as alianças locais

Adaptando essas experiências ao caso brasileiro e introduzindo elementos originais, provenientes do acúmulo nacional de reflexões, pesquisas e debates, propõe-se, nos três níveis em que se desdobra o presente programa (federal, estadual e municipal), a instauração de *um novo ângulo de abordagem da problemática da segurança pública*, a formação de *um novo sujeito institucional para a gestão da política de segurança* e a negociação de *uma nova aliança*, de uma nova modalidade de pacto com a sociedade, particularmente com as comunidades locais.

O **novo ângulo de abordagem** é aquele definido pela compreensão de que os fenômenos da violência, da criminalidade e da criminalidade violenta são **complexos e multidimensionais**, isto é, envolvem dimensões objetivas e subjetivas e são condicionados por fatores diversos, variáveis, cuja eficácia depende dos contextos históricos e das mediações culturais. Essa perspectiva traz consigo a convicção de que o êxito de qualquer esforço público voltado para a redução desses fenômenos depende de um número muito grande e variável de circunstâncias e de diversas características das políticas implementadas. Por isso, ao invés da auto-suficiência tecnocrática e da arrogância autoritária dos sábios que gestam pacotes nos gabinetes, aplicando modelos, é preciso que haja grande sensibilidade e seriedade por parte dos gestores, apoiada por estudos rigorosos de pesquisadores, e bastante humildade para que os diagnósticos, assim como as avaliações das políticas implantadas, jamais deixem de incluir a escuta respeitosa, ainda que ativa e democraticamente crítica, das interpretações formuladas pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas.

Nesse sentido, **participação** não é uma palavra vazia, um *slogan* demagógico, uma retórica populista, nem uma fórmula mágica. É condição efetiva da elaboração competente e do monitoramento racional de toda política pública de segurança que se pretenda consistente e conseqüente. Esse novo ângulo de abordagem exige que as proposições estejam em sintonia com a complexidade do problema a ser enfrentado e, portanto, se traduzam em projetos multidimensionais, que mobilizem recursos multissetoriais, que envolvam atores públicos e privados de diferentes tipos e que se inspirem em conhecimentos interdisciplinares. O resultado terá a forma de um conjunto que incluirá ações nas esferas econômica, social, cultural, psico-social, política, judicial e policial. Segurança pública torna-se, assim, uma **constelação de temas** que dizem respeito a um espectro abrangente de áreas de atuação do Estado e da sociedade, da educação e da saúde, até o esporte, a habitação e o planejamento urbano.

O **novo sujeito da gestão** de políticas multidimensionais e plurissetoriais de segurança pública – que não se restrinjam a intervenções policiais ou orientadas para as polícias e sua reforma, ainda que as incluam com a atenção devida, respeitando a importância de seu papel na construção da paz – tem de ocupar uma posição estratégica nos governos federal, estadual e municipal, correspondente à centralidade do problema a cujo enfrentamento se destina. A experiência internacional supracitada reitera essa necessidade, vinculando aos gabinetes dos primeiros-ministros as agências nacionais responsáveis pela elaboração de programas ou pela seleção de projetos de combate à violência. O mesmo vale no regime presidencialista. No Brasil, deve-se conferir a mesma importância à agência institucional ou ao núcleo coordenador da política de segurança pública, na esfera federal. Entretanto, tão importante quanto a autoridade atribuída ao núcleo coordenador ou gestor dessa política é sua composição. É indispensável, para que a perspectiva multissetorial será de fato aplicada – desde o diagnóstico à avaliação e ao monitoramento, passando pelo planejamento –, que essa agência seja composta por um colégio de ministros, no governo federal, de secretários de Estado, nos governos estaduais, e de secretários municipais, nas prefeituras. Desse modo, o novo sujeito institucional apresentará a mesma abrangência da política a ser formulada e executada. Guardadas as especificidades das esferas governamentais, será formada uma **coordenação unificada** para a gestão da política integrada de segurança pública. Seus membros serão os ministros ou os secretários das pastas pertinentes, isto é, daquelas cujos âmbitos de responsabilidade apresentem interfaces com a problemática da violência, segundo os recortes propostos em cada programa específico de governo. Nesse contexto, as secretarias de segurança e, por conseqüência, as polícias, assim como o Ministério da Justiça, não estarão mais isolados no comando da política de segurança pública. Cada projeto, cada estratégia, cada intervenção será pensada e implementada a partir da articulação entre a secretaria de segurança ou o Ministério da Justiça e os setores governamentais responsáveis por educação, saúde, esporte e lazer, cultura, trabalho e ação social, planejamento, habitação, transporte, saneamento etc. Os projetos serão sempre integrados, assim como os problemas enfrentados são novos compostos por fios diversos e quase indiscerníveis.

Será necessário convocar, a partir da Presidência da República todos os

governadores de estado e propor um pacto em torno desse plano nacional de segurança, visando à instalação de um processo de construção social da paz. Será muito importante que, ato contínuo, a sociedade civil seja também convocada para uma grande mobilização nacional pela construção social da paz, em cujo âmbito as entidades não-governamentais, as associações, os sindicatos, as instituições religiosas, as universidades e os representantes da iniciativa privada serão chamados a participar de um amplo mutirão, a ser desenvolvido em múltiplos níveis, simultaneamente, visando integrar a juventude excluída.

A nova abordagem requer um gestor de novo tipo ou um novo sujeito institucional e ambos exigem uma **nova aliança** ou uma nova modalidade de pacto com a sociedade. Não há política de segurança conseqüente sem participação e transparência, sem confiança popular nas polícias e nas instituições públicas – e todos sabem que, freqüentemente, o policial uniformizado na esquina é a face mais tangível do Estado. Além disso, uma política consistente precisa moldar-se às peculiaridades variáveis dos contextos sociais e só pode ser eficaz se enfrentar a insegurança pública como uma problemática multidimensional – vale insistir –, que supera o âmbito exclusivo da criminalidade. Por isso, o comando unificado sugerido acima, que reunirá várias secretarias de estado, municipais ou ministérios, depois de selecionadas as áreas de intervenção, a partir da análise da gravidade dos problemas, deverá mergulhar na vida de cada uma das comunidades-alvo, aplicando a metodologia de mapeamento interativo e participativo dos problemas e das prioridades.

Essa metodologia depende de proximidade cotidiana, interação permanente, diálogo sistemático com as sociedades locais e presença capilar do poder público. Está mais acessível aos estados e, sobretudo, aos municípios. O diálogo com as sociedades locais focalizadas criará condições, em pouco tempo, para a negociação democrática de **contratos locais de co-gestão do programa de segurança**, entendido em seu sentido mais abrangente, e que poderá também ser denominado **programa de construção social da paz**. Co-gestão, nesse caso, não significará renúncia populista do Estado, em qualquer de suas esferas, a assumir suas responsabilidades. As atribuições deliberativas e executivas são intransferíveis. Serão compartilhados, sim, o diagnóstico, a seleção das prioridades, a identificação das metas e o processo de avaliação dos projetos implementados. Cada experiência será um piloto, cujo efeito-demonstração apontará caminhos e despertará a convicção de que é possível mudar, desde que se empregue a metodologia apropriada, desde que haja articulação suficiente entre as instâncias governamentais mobilizadas e desde que se leve realmente a sério a indispensável participação da sociedade civil.

1.6. A problemática das drogas

O problema das drogas é extremamente complexo. Qualquer simplificação implica assumir um entendimento parcial da questão. O uso das denominadas substâncias psicoativas apresenta na história da sociedade humana diversas manifestações, seja como elemento ritual e religioso, seja como fator de agregação de grupos sociais, seja como objeto de uma teia empresarial cruel, que lança seus tentáculos

em todos os escaninhos da vida social e no próprio Estado, com isso assumindo uma dimensão de controle político, além do econômico.

A generalização da palavra droga faz com que sejam equiparados as drogas psicanaléticas, os opiáceos e a maconha, enquanto ficam excluídos do estigma o tabaco e o álcool, como se não fossem substâncias potencialmente geradoras de dependência.

As grandes polêmicas sobre liberação ou não das drogas se defrontam com um fenômeno muito grave: elas se tornaram mercadoria dentro de ampla rede empresarial e criminosa, sofisticada, capilarmente infiltrada no aparelho do Estado, em locais estratégicos das cidades, nas rotas de transporte, ensejando o crescimento de uma sofisticada estrutura de comando e de equipamentos.

O problema se acirra quando crianças e jovens, sem perspectivas numa sociedade apática passam a ser aliciados para desenvolver trabalhos de vigilância ou de entrega de pequenas porções de droga, iniciando uma carreira de auto-afirmação e sensação de poder rumo à morte prematura. Isso significa que o problema das drogas não poderá ser seriamente tratado se a ação não for multidisciplinar, atingindo aspectos culturais, educacionais, sociais, de emprego e de reformulação do papel da segurança pública diante do problema.

Essa realidade complexa traz exigências novas para o trabalho de segurança pública, já que as polícias estão voltadas para a criminalidade cotidiana e não têm treinamento próprio para intervir nas questões de drogas, vivendo o constante risco de serem cooptadas pelo montante financeiro envolvido. São necessários peritos qualificados em contabilidade para descobrir as ilegalidades financeiras, bancárias e de desvio de dinheiro inerentes a essas redes. Não é possível desenvolver uma guerra primitiva, que só atinge os extratos mais baixos dessas organizações. É difícil intervir com cabeças do século XIX em delitos do século XXI.

Por outro lado, a legislação vigente enseja o paradoxo de se punir tanto os traficantes como suas vítimas. Essa visão simplificadora e estigmatizadora dos seres humanos faz com que pessoas carentes de outras formas de intervenção sofram punição por terem sido vitimadas, quando caberia ao Estado oferecer os tratamentos adequados.

Esse tipo de olhar sobre a questão mostra que toda a sociedade deve se mobilizar, não de forma maniqueísta, nem expressando falso sentimento de caridade, que no fundo nada mais é do que preconceito ou discriminação frente aos envolvidos por esse problema. Deve mobilizar-se, através das instituições públicas, das entidades e dos movimentos da sociedade civil e também através das empresas privadas, de forma orgânica, científica e não generalizadora, agindo com vigor sobre o problema sem violar a liberdade e os direitos humanos dos brasileiros que se tornaram vítimas das drogas.

As medidas repressivas devem priorizar o combate às organizações criminosas, em especial as operadoras do atacado, isto é, os criminosos de colarinho branco, que lavam dinheiro, financiam o comércio ilegal de armas e inundam as cidades de drogas. No campo da prevenção, o aspecto mais importante é o relacionado com a adoção de campanhas educativas direcionadas aos jovens.

1.7. Combate ao seqüestro

O crescimento indiscriminado do crime de seqüestro e de extorsão mediante seqüestro, inclusive entre os setores médios e pobres da população, tem provocado novos desafios para a segurança pública, indicando a necessidade de aperfeiçoamento da atividade pericial, de aparelhamento das polícias e do aprimoramento do controle externo sobre elas como forma de melhorar os resultados das investigações, reduzir a impunidade e os próprios seqüestros.

Uma das maiores dificuldades na apuração do crime de seqüestro é a identificação da autoria em tempo hábil, sem comprometer a segurança do seqüestrado. Cresce a importância do trabalho da polícia técnica ou científica, pois sem ela a investigação fica limitada à coleta de depoimentos e à colaboração dos informantes, expondo a polícia a uma dependência excessiva e perigosa do interrogatório de eventuais suspeitos. Por outro lado, a realidade tem revelado a participação de policiais em diversos crimes de seqüestro, o que tem contribuído para o incremento dos seus índices e para a sua vulgarização. A desarticulação da correia de transmissão existente entre policiais e seqüestradores somente será possível com maior fiscalização externa da atividade policial.

A participação ativa do Ministério Público no estabelecimento das diretrizes gerais e específicas para a condução dos trabalhos investigativos da polícia, bem como a perfeita sintonia entre os responsáveis pelas Áreas Integradas de Segurança, somando esforços e induzindo a uma fiscalização permanente da atividade policial, onde o trabalho da Corregedoria Única também será relevante, resultarão em melhores os resultados nas investigações dos seqüestros, identificando os criminosos e reduzindo drasticamente a sua incidência.

1.8. Princípios para uma Nova Polícia

Além da nova abordagem, do novo sujeito da gestão pública que lhe é correspondente e da nova aliança entre o Estado e a sociedade, é também indispensável, para que se implante um processo sustentável de construção da paz, a transformação profunda das polícias, de seus valores fundamentais, de sua identidade institucional, de sua cultura profissional, de seu padrão de comportamento.

1.8.1. Problemas estruturais das polícias

Nenhuma mudança ocorrerá se o princípio fundador das corporações não sofrer radical transformação. Essa mudança é representada pela transição de uma cultura de guerra para uma cultura de paz, de uma visão excludente de mundo para um entendimento dialogal das funções policiais.

Afirmar que o cidadão é o destinatário dos serviços de segurança pública significa reconhecer que a ela compete trabalhar pelo estabelecimento de relações pacíficas entre os cidadãos, constituindo-se em um conjunto complexo de atividades que tem como finalidade a paz e não a guerra, o que leva a mudanças substanciais na estrutura sistêmica desse setor.

As ações policiais têm de respeitar as diferenças de gênero, classe, idade,

pensamento, crenças e etnia, devendo criar instâncias de proteção aos direitos dos diferentes, a fim de proporcionar-lhes um tratamento isonômico. Não se pretende uma abdicção da força. O que se pretende é o uso técnico, racional e ético da força, nos casos em que ela for necessária. Se o servidor da segurança pública não estiver preparado psicologicamente, eticamente e tecnicamente para utilizar armas ou outros recursos de força, não se pode falar de uma polícia legítima, com possibilidades de ser respeitada pela população.

As polícias convivem com o grave problema traduzido pela hipertrofia de suas atividades-meio em detrimento de suas atividades-fim: uma pesada e lenta estrutura burocrática atrai quadros das corporações que deveriam estar alocados nas pontas dos serviços de segurança. O mesmo pode ser dito dos servidores deslocados para funções burocrático-protocolares em órgãos e repartições dos três poderes, em troca do recebimento de gratificações que vêm complementar os magros vencimentos. O deslocamento desse contingente de profissionais para as atividades essenciais das corporações dará maior eficácia e presença física da segurança na sociedade.

Na mesma linha situa-se o problema dos “bicos”, que causam duplicidade de funções, esgotamento físico dos quadros das corporações, além de deslegitimar a natureza pública da segurança, pois funcionários públicos passam a prestar serviços para empresas cujos interesses podem vir a colidir com as funções policiais. Deve-se estabelecer a proibição eficaz dessas atividades.

No âmbito das polícias civis, a questão dos inquéritos policiais deve ser analisada para que se constituam outros procedimentos capazes de dificultar o desvio investigatório, facilitar a emergência da verdade dos fatos, subsidiando o procedimento processual penal, e impedir o “esquecimento” de certos atos típicos.

Tal estrutura só será eficaz em um contexto democrático se houver a participação da comunidade no planejamento, na fiscalização e na **correição** das atividades de segurança. As comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões conhecem seu próprio sofrimento, podem avaliar e sugerir a melhor forma de minorar a violência em seus locais de moradia e trabalho, participando diuturnamente nesse processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tem a pessoa humana como centro e finalidade de sua atividade. A consequência dessa visão é a criação de **comissões civis comunitárias de segurança pública** ou outros órgãos democrática e racionalmente concebidos, com a participação dos cidadãos e dos responsáveis locais pela segurança, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e a articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública.

Ao mesmo tempo, a cidadania deve estar presente controlando o cumprimento de metas, a lisura administrativa e, principalmente, a justiça na aplicação de medidas punitivas contra atos de abuso de poder e de violência cometidos por servidores da segurança, independentemente de sua posição hierárquica. Isso se traduz pela constituição legal de **ouvidorias externas** às polícias, isentas em sua composição e regulamentação, cabendo os mesmos princípios para a estruturação das **corregedorias internas** das polícias.

O atual sistema de segurança pública, marcado paradoxalmente pela fragmentação e pelo corporativismo, criou uma Justiça corporativa. Por melhores que sejam as intenções de seus magistrados, ela invade a legitimidade dos juízos e julga de forma especial uma categoria diferenciada de cidadãos: os militares ou assemelhados. Para a transparência do sistema e para a aceitabilidade das polícias pela sociedade, impõe-se que a Justiça Militar deixe de julgar delitos extramilitares, que deverão ser objeto de prestações jurisdicionais de juízos civis, conferindo-se nessa mudança mais um impulso para que os policiais se reconheçam como cidadãos com direitos e obrigações comuns.

O trabalho policial, assim como o da segurança pública como um todo, tem limites: ele isoladamente não dará conta dos problemas de segurança, que são complexos, móveis e dependentes de fatores sociais, culturais e pessoais que transcendem as práticas das corporações de segurança pública. Daí a necessidade de as políticas públicas de segurança acolherem a necessária participação multidisciplinar e interinstitucional, envolvendo outros setores dos governos, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, ressaltando ainda a contribuição das universidades para as polícias, seja na formação de seus quadros, seja na formulação de seus planejamentos, seja no esclarecimento das questões que são de sua competência. As estruturas do sistema de segurança pública e das polícias, em especial, devem ser suficientemente abertas para admitir seus limites e aceitar a participação dos setores citados a fim de otimizar suas transformações e propiciar serviços efetivos para a população.

Há uma cultura corrente nas corporações policiais segundo a qual informação é poder. Esse entendimento, ainda lastreado na velha doutrina de segurança nacional, impede a transparência das informações, pois qualquer servidor que as possua luta para não compartilhá-la com outros (mesmo que não sejam importantes estratégica e taticamente), com receio de perder seu suposto espaço de poder. Infelizmente, não são raras as vezes em que tal concepção corresponde à realidade, justamente quando se associa a práticas ilegais, em cujo âmbito a informação, efetivamente, converte-se em poder, ou melhor, em arma.

A implantação de um sistema único informatizado, o desenvolvimento do geoprocessamento e a conseqüente racionalização operacional e administrativa oriunda do uso competente desses recursos são a forma pela qual a informação poderá ser corretamente administrada. Na atualidade, rejeitar esses instrumentos é confessar publicamente a abdicação dos objetivos das polícias e da segurança pública, pois não se consegue controlar, prevenir e atuar em um universo sem seu conhecimento sistemático e dinâmico. Essa resistência corporativa, que isola polícias, bombeiros, departamentos de trânsito, defesa civil e sistemas penitenciários impede um trabalho realmente útil para a cidadania.

1.8.2. Aspectos científicos e tecnológicos

Os problemas de violência, de nova criminalidade, de delitos de exclusão social, de crimes tecnológicos e transnacionais devem ser enfrentados por técnicas novas, lastreadas na ciência. As investigações devem receber contribuições das várias ciências que dispõem de recursos para esclarecer fatos criminosos, com a participação de professores, pesquisadores e profissionais das universidades e institutos de pesquisa.

1.8.3. Aspectos educacionais

Instrumento fundamental para a modificação das polícias brasileiras é a educação, tanto a regular, nos cursos das academias, quanto a permanente, traduzida pela educação continuada que se perfaz pelos treinamentos, seminários ou outros instrumentos pedagógicos. O servidor da segurança que não é estimulado e requalificado perde seu interesse profissional, cai na apatia e desconsidera a importância e significação da sua função.

A formação deve estar comprometida com a paz e a cidadania e conectada com os avanços da ciência. Só assim será possível desenvolver a construção de conceitos teóricos e práticos de segurança pública, de Polícia Militar, de Polícia Civil, dentre outras instituições, que expressem os valores, as garantias e o sentido de ordem para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade organizada.

Não basta a mudança de paradigmas, a reformulação dos cursos das academias, se não houver a constituição de um sistema educacional único para todas as polícias e outros órgãos da segurança pública. Através desse sistema passará a existir uma visão de mundo comum em todas as polícias e um mínimo técnico que possibilitará o diálogo entre instituições, superando disputas e rivalidades. Esse sistema deve ter como vértice uma **Escola Superior de Segurança e Proteção Social**, que terá cursos correspondentes nos estados, em convênios com as universidades respeitáveis de nosso país. Essa mudança pedagógica possibilitará corrigir fragmentações desnecessárias e comprometedoras da ação policial na sociedade, sem que isso signifique a deslegitimação das academias, que continuarão a desenvolver seu trabalho técnico, segundo os parâmetros nacionais.

O sistema proposto alimentará sistematicamente a requalificação dos policiais, possibilitando o enfrentamento do atraso desses quadros a respeito de novas técnicas de prevenção, mediação, negociação, investigação e realização da segurança pública nas diversas regiões do Brasil. Essa reflexão continuada e consistente ensejará a emergência de modelos de compreensão e ação para dar conta da criminalidade internacional, da criminalidade com curso superior, gravata, paletó ou mesmo cargos públicos de destaque. Será essa mesma prática que poderá racionalizar a prevenção, investigação e controle da violência que grassa em nossa sociedade, levando a população a viver na insegurança e no medo, com enorme dificuldade de fazer valer seus direitos lesados, em função de uma legislação criminal sexagenária e da normatividade processual desatualizada e lenta, além da presença de polícias comprometidas e da proteção social quase nula.

Cada vez se torna mais claro para os estudiosos da segurança pública que o problema da violência não pode ser resolvido tão somente pelas polícias ou mesmo pelo sistema de segurança pública: é um **complexo fenômeno** de uma sociedade que elegeu a força, a disputa, a dominação e a indiferença com o semelhante como seus padrões fundantes. Isso necessita de estudo para o desvelamento do problema, assim como suscita a necessidade de compreensão do papel das polícias nesse modelo social. O processo educacional nos termos aqui propostos poderá fornecer subsídios importantes para a compreensão e intervenção na violência gratuita que está

disseminada em todas as camadas sociais, assim como equacionar o grave problema da impunidade tanto em nível externo às polícias, quanto em seu interior.

1.8.4. O Caráter fundamental da ética e dos direitos humanos

A ética tornou-se um artigo dispensável até mesmo em cursos que deveriam ter nela a base de seus conceitos, como no caso do Direito. Ela também não é tratada seriamente nas corporações da segurança pública. Assim, sem paradigmas claros, os agentes e soldados, os oficiais e delegados respondem aos estímulos dos fatos quase instintivamente, sem maior consideração valorativa. Esse problema, aliado ao péssimo treinamento técnico no uso da força, leva a atitudes abusivas e criminosas que infestam os noticiários dos jornais.

Os policiais desenvolvem uma compreensão equivocada dos direitos humanos, principalmente porque não experimentaram em suas vidas o exercício dessas prerrogativas, dado que exercem seu trabalho no interior de instituições verticalizadas, escalonadas e discriminadoras de direitos. Os direitos humanos têm de ser reproduzidos, principalmente pelas instituições cujo escopo é garantir a continuidade ordeira da sociedade. Não sendo assim, as polícias correm o risco de se reduzirem a aglomerados de funcionários da violência, ou de burocratas apáticos que convivem com a banalização do mal, sendo também seus produtores.

1.8.5. Aspectos participativos

As polícias devem abandonar as práticas isoladas e a identificação do cidadão como um potencial inimigo, passando a admitir que a segurança pública em um sistema democrático só poderá operar articulada com as comunidades organizadas em conselhos democráticos ou qualquer outra forma de organização legítima. O sentido da segurança cidadã se traduz pela parceria dos órgãos de segurança com as comunidades na análise, planejamento e controle das intervenções em cada região. Infelizmente, o trabalho de segurança pública ainda é isolado das outras instituições do Estado, das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais.

A segurança pública só poderá interferir no social para diminuir a violência e se autocontrolar para enfrentar a violência interna de suas instituições, se for desenvolvida com a participação efetiva dos cidadãos e das comunidades onde suas atividades são realizadas, no sentido do estabelecimento de políticas, controle das atividades e participação nas decisões fundamentais. O isolamento e a negação do trabalho conjunto levam as polícias a desconhecer os destinatários de seus serviços e o contexto onde vivem, além de ignorar a natureza das outras corporações do sistema de segurança, o que inviabiliza um trabalho concatenado. Se não há essa preocupação das polícias em conhecer o meio onde atuam, em contrapartida a sociedade também tem receio de conhecê-las, aceitando-as como um mal necessário, que pode agravar ainda mais os problemas do cidadão.

2. Exigências para a elaboração de uma política de segurança pública, na esfera policial

Por que é tão difícil formular uma política de segurança pública, na esfera policial, para qualquer estado brasileiro? Em primeiro lugar, até para que se compreenda a resposta, é preciso separar o joio do trigo: o que se costuma chamar política de segurança quase sempre não passa de um conjunto de intervenções policiais, reativas e fragmentárias, determinadas pelas tragédias cotidianas, segundo a hierarquia de prioridades ditada pela visibilidade pública e pelo varejo das pressões.

Por que é tão difícil mudar a situação dramática da segurança pública no Brasil? Em primeiro lugar, **porque não há política** sem diagnóstico, e não há diagnóstico sem informações qualificadas e consistentes. No campo da segurança pública, faltam informações e não se podem descrever com precisão as dinâmicas criminais, o que por sua vez inviabiliza a elaboração de uma política global, apta a permitir iniciativas preventivas e eficientes. O mais grave é que, sem política, isto é, sem planejamento, falta clareza quanto às metas, e isso impede qualquer avaliação rigorosa.

Como saber onde e quando se errou, se não há acompanhamento metódico dos métodos adotados e das intervenções planejadas? Por outro lado, esse acompanhamento crítico é impossível na ausência de planejamento. Isso é fatal para qualquer política pública digna desse nome. É importante produzir mecanismos capazes de **tornar o erro um instrumento** a serviço do processo de autocorreção ou de monitoramento do processo. Somente assim o caos da segurança pública será substituído por um sistema integrado e inteligente, com memória, história e capacidade de aprender com os próprios erros e de corrigir-se constantemente.

Significa isso que se deva cruzar os braços ante os crimes diários, à espera de que a construção de um sistema institucional inteligente e integrado salve o país da barbárie cotidiana? Não, de modo algum. O grande desafio está aí, na produção desse equilíbrio precário e sempre provisório, alcançado pela intervenção simultânea em ambas as frentes: as respostas rápidas no varejo e o investimento estrutural visando às mudanças de qualidade, a médio prazo. Quem optar, unilateralmente, por uma das frentes de trabalho corre o risco de perder-se, caso abandone os investimentos de médio prazo em benefício das respostas imediatas; ou corre o risco de naufragar antes que os projetos amadureçam e dêem seus frutos, no plano concreto dos resultados práticos, caso abandone a luta diária contra o crime, em nome de soluções futuras.

Quanto à carência de informações, alguns dados são impressionantes: segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) (Anexo Vitimização)¹ de 1988, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sabe-se que, em média, no

¹ Trata-se da única pesquisa nacional de vitimização, pois o IBGE não voltou a realizá-la. Seus resultados foram corroborados, com diferenças mínimas, por duas pesquisas posteriores, ambas realizadas na segunda metade da década de 90, no Rio de Janeiro, pelo CPDOC-FGV-RJ e ISER-RJ, respectivamente sob a coordenação dos professores José Murilo de Carvalho, Leandro Piquet Carneiro e Ignacio Cannò.

país, cerca de 80% dos crimes contra o patrimônio (roubos e furtos), excluídos veículos (por motivos óbvios), não são denunciados às autoridades policiais, isto é, não são registrados nas delegacias. As razões alegadas são duas: falta de confiança na capacidade da polícia de recuperar os bens perdidos e prender os culpados; e medo de entrar em uma Delegacia. Portanto, os dados disponíveis na Polícia Civil sobre roubos e furtos constituem apenas uma pequena parcela dos fatos relevantes. A experiência internacional demonstra que a melhoria dos serviços policiais aumenta a confiança popular e reduz a taxa de subnotificação, ampliando o conhecimento sobre a dinâmica criminal, gerando um círculo virtuoso, uma vez que mais conhecimento propicia melhores resultados nas investigações, aprofundando a confiança. O paradoxo é que a melhora dos serviços policiais implica aumento do número de crimes registrados, o que poderia ser lido, equivocadamente, como crescimento da criminalidade. Outro exemplo de aumento de registros que não corresponde a crescimento da criminalidade, mas ao aprimoramento da segurança pública, é aquele verificado em conexão e em seguida à implementação de políticas especificamente dirigidas à proteção de determinados grupos sociais, como mulheres, minorias étnicas ou sexuais.

Se os crimes contra o patrimônio são subnotificados, dificultando a coleta de informações primárias indispensáveis ao trabalho policial, preventivo e investigativo, os crimes violentos e letais contra a pessoa também são pouco conhecidos. Tomemos um exemplo, seja pela gravidade dos dados, seja pela importância da cidade. Pesquisa² concluída em 1994 sobre inquéritos de 1992, relativos a homicídios dolosos, na cidade do Rio de Janeiro, revela que apenas 7,8% foram aceitos pelo Ministério Público e considerados suficientemente instruídos, no prazo médio de dois anos. Destes, 64% referiam-se a crimes passionais, justamente aqueles de investigação mais fácil, que não envolvem carreiras criminais ou organização. Estima-se que esse tipo de crime não ultrapasse 16% do total de homicídios cometidos na cidade, em 1992. Portanto, o mapa do círculo vicioso é lamentavelmente claro: **falta investigação, falta confiança, faltam informações**. Qualquer intervenção política que vise a transformar esse quadro de impunidade, carência e descrédito deve agir sobre os três tópicos: **confiança** (que depende de resultados e de esforços visíveis de moralização institucional); **coleta e processamento de informações** (que exige tecnologia e a modernização do aparelho policial); e **agilização das investigações** (que requer nova forma de gestão).

Uma dúvida pertinente questiona todo argumento: e os policiais? Eles não conhecem o mundo do crime, as práticas criminais? Se eles conhecem, por que se está afirmando que não há informações? É verdade, **os policiais sabem muito**, sobretudo os mais experientes, tanto os investigadores da Polícia Civil, quanto os policiais militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo. Entretanto, o que eles sabem está guardado em suas consciências e em suas memórias individuais. Quer dizer, todo esse patrimônio de conhecimentos está disperso e permanece inacessível aos gestores da segurança pública, em seus vários níveis, salvo em oportunidades muito especiais, quando circunstâncias fortuitas propiciam a reunião das peças do quebra-cabeças em uma unidade inteligível. Informação para valer é aquela que funciona como elemento automaticamente disponível, sempre que necessário.

Em outras palavras, sem um sistema organizado de informações automatizadas, o Brasil fica condenado a derrotas no combate ao crime, consolidando-se o quadro de impunidade que tem caracterizado nosso país. Nenhuma causa é mais poderosa, na geração do ambiente propício à prática criminosa, do que a **impunidade**. Por outro lado, para que o sistema de informações funcione com eficácia, capacitando policiais e gestores da segurança a se anteciparem ao crime e preveni-lo, é preciso que esse sistema se articule com um processo de diagnose-planejamento-monitoramento, o que, por sua vez, exige a adoção de um **gerenciamento moderno** e racional das instituições policiais.

Somente a combinação de todos esses ingredientes poderá reverter a atual situação caótica, em benefício da edificação de um sistema de segurança pública realmente eficaz, base de apoio e instrumento operacional de uma política consistente: profissionais qualificados; equipamentos atualizados; tecnologia moderna; estrutura organizacional adequada à natureza de suas funções; gerenciamento racional, capaz de trabalhar com planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho.

Tudo isso será insuficiente ou inviável se faltarem a participação comunitária e agilidade na captação de recursos. Mesmo os dados mais elementares sobre comportamento criminal dependem do registro das denúncias e, portanto, só existem se a população considerar que vale a pena procurar a polícia, o que só acontecerá se a confiança for restabelecida, com sua imagem de autoridade legítima sendo restaurada.

2.1. Os problemas das polícias

A redução das taxas de criminalidade e violência é, hoje, no Brasil, do interesse de todos os segmentos sociais comprometidos com a institucionalidade democrática. Por dois motivos simples: todos têm sofrido seus efeitos e todos já começam a reconhecer que não haverá segurança pública para alguns, se não houver para todos. Por isso, a questão da segurança **transcende o aspecto ideológico ou partidário**, porque diz respeito a todos, na medida em que nos lança ante o dilema maior: **civilização ou barbárie**. Por sua vez, segurança para todos é aquela que decorre da ação do Estado e da sociedade visando à redução das fontes que geram a violência e o crime, e é também aquela que decorre das ações do Estado voltadas para tornar as polícias mais eficientes. Polícias eficientes para a democracia são aquelas que agem a serviço da cidadania e o fazem legalmente, no estrito **cumprimento das leis**, as quais, por sua vez, orientam-se, em princípio, como as polícias que as aplicam: visando à preservação dos direitos de todos. Se a lei, no contexto democrático, garante ou deveria garantir a liberdade individual, cujo único limite seria o caráter universal desse benefício, isto é, seria o direito dos outros a essa mesma liberdade, a aplicação da lei, tarefa policial por excelência, corresponderá à defesa da liberdade, sempre que ela estiver em risco pelo uso ilegítimo da liberdade individual, aquele que reduziria e desrespeitaria a liberdade alheia. Assim, compreende-se que a repressão policial, se bem orientada e aplicada segundo a adequação legal do uso da força (ou, no jargão técnico, segundo o gradiente do uso da força), por definição compatível com os direitos humanos, não pode ser tratada de uma perspectiva unilateralmente negativa, como se

fosse uma problemática suja e degradante, que não nos dissesse respeito e que jamais deveria ter curso na sociedade. Reprimir uma agressão física, atos de violência, assaltos, ataques racistas, misóginos e homofóbicos, ameaças às crianças e aos indefesos, muitos outros crimes desse teor constitui um ato de defesa da vida e de afirmação dos direitos civis.

2.1.1 Síntese do diagnóstico

As deficiências comuns a **ambas as polícias** são as seguintes:

1) coleta, registro, produção, distribuição e processamento precários das informações, gerando dados inconsistentes e pouco confiáveis, e inviabilizando diagnósticos, análises prospectivas e definição de orientações estratégicas;

2) ausência de planejamento, de avaliação sistemática e de práticas corretivas;

3) atendimento, serviços e produtos de má qualidade; recrutamento deficiente e formação precária;

4) abandono dos cuidados preparatórios, necessários ao trabalho pericial: ausência da cultura técnico-policial nas esferas não envolvidas diretamente com os setores policiais especializados;

5) correição quase inexistente, em decorrência de inércia burocrática, restrições normativas, inoperância administrativa e, em alguns casos, comprometimento corporativista;

6) controle externo deficiente, em razão dos obstáculos à intervenção investigativa das ouvidorias e dos entraves à afirmação de direção interna;

7) dissociação conflitiva da outra instituição policial e dos demais agentes do sistema de justiça criminal (inclusive da Secretaria de Segurança), dada a autonomização dispersante das unidades (em particular, das delegacias distritais);

8) delimitação irracional (e dissociada das circunscrições da outra instituição policial) dos territórios jurisdicionais;

9) despreparo no enfrentamento de questões específicas como a violência contra as mulheres, as crianças, as minorias sexuais e os negros, o que determina incompetência na atuação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, por exemplo;

10) despreparo na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente;

11) formação mais voltada à repressão do que à prevenção (o que caracteriza o conjunto das instituições da segurança pública);

12) grande quantidade dos policiais exerce função extra (bico), para complemento salarial em razão dos baixos salários.

No caso específico da **Polícia Civil**, na maioria dos estados brasileiros algumas características específicas são encontradas:

1) atomização das unidades operacionais, segmentação das agências administrativas, fragmentação dos núcleos responsáveis por funções complementares:

3. Reformas substantivas na esfera da União e dos Estados

As reformas substantivas apresentadas a seguir podem ser adotadas **sem necessidade de mudanças na Constituição**.

3.1. Criação do Sistema Único de Segurança Pública nos Estados

Um dos maiores problemas estruturais das polícias estaduais é a dificuldade de trabalharem integradamente. A dualidade histórica do setor de segurança pública criou um distanciamento entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Conflitos de competência e duplicidade de gerenciamento, de equipamentos e de ações de policiamento fazem parte do cotidiano das polícias nos estados. Mesmo com as limitações decorrentes da estrutura constitucional, é viável adotar diversas iniciativas que possibilitem às polícias atuarem de forma integrada, compartilhando determinadas rotinas, procedimentos e estruturas, racionalizando a administração dos recursos humanos e materiais, e otimizando a eficácia do aparato policial. Para tanto, a **subordinação de ambas as polícias ao comando do(a) Secretário(a) de Segurança** é fundamental.

O Sistema Único de Segurança Pública centra-se nas polícias estaduais, que vão estabelecer interface com a Polícia Federal e com as guardas municipais. A **integração progressiva** constitui uma modalidade de **reestruturação gradualista** das organizações policiais estaduais, que viabiliza a mudança institucional reduzindo traumas e evitando interromper a continuidade operacional, que seria muito grave na área da segurança pública. Parte-se da integração entre ambas as polícias, de suas estruturas, rotinas e procedimentos para, de uma forma **paulatina** e em médio prazo, criar-se uma **ou mais instituições de ciclo completo**.

O Sistema Único de Segurança Pública deve estar centrado nos seguintes elementos:

3.1.1. Conselho Consultivo de Segurança Pública

O **Conselho Consultivo de Segurança Pública** será integrado por representantes da sociedade civil e pelos chefes e comandantes das polícias, tendo por objetivo o acompanhamento da política unificada de segurança pública, vinculando-se diretamente ao gabinete do Secretário de Segurança, que o presidirá.

3.1.2. Unificação progressiva das academias e escolas de formação

A unificação progressiva das academias e escolas de formação não se limita à

integração dos currículos. É preciso que as polícias civis e militares, da base operacional aos setores intermediários e superiores, sejam formadas em uma única academia ou escola descentralizada, fundada nos preceitos da legalidade democrática e do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana.

Esse sistema de segurança pública unificado não se confunde com a junção das funções institucionais, legais, das polícias. Pressupõe, isso sim, a unificação da formação, da requalificação, das rotinas e das áreas de atuação das polícias civis e militares. A **formação unificada** das polícias é fator imprescindível para a integração coordenada, profissional e ética do trabalho preventivo e investigativo, tendo sempre como destinatário o cidadão, a sua defesa e a proteção de seus direitos.

A atual formação das polícias é positivista, discriminatória e se funda na antiga Lei de Segurança Nacional e, principalmente, na Doutrina de Segurança Nacional, que entendiam o cidadão como potencial inimigo interno.

Para superar esse problema e **criar condições** para a integração das polícias, propõe-se:

1) a criação de um **Núcleo de Formação em Segurança Pública e Proteção Social**, que fará parte da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Ministério da Justiça, com a função de supervisionar a formação de todos os policiais brasileiros;

2) o Núcleo será formado por educadores, professores universitários e policiais das diversas corporações, escolhidos por sua qualificação no campo da educação e da formação de quadros;

3) esse Núcleo operará sob a égide de um documento legal, que consolidará os princípios, os currículos mínimos, a qualificação dos docentes e a duração dos cursos, seja de formação, seja de requalificação;

4) o ciclo básico desses cursos priorizará a formação humanística, científica e multidisciplinar dos profissionais, sendo que o ciclo técnico também será fundado nesses elementos norteadores, voltando-se para o conhecimento e o uso de técnicas atualizadas de policiamento, investigação, prevenção, proteção e controle, com ênfase maior ou menor nessas práticas, dependendo da especialização do(a) policial a ser formado(a);

5) o processo educacional será desenvolvido em parceria com universidades e centros de pesquisa, a fim de que seja o mais atualizado possível. A formação técnica será desenvolvida pelas academias e escolas das corporações, desde que tenham quadros profissionais qualificados para o exercício do magistério e da pesquisa;

6) o Núcleo poderá criar equipes pedagógicas móveis, que desenvolverão trabalhos em todo Brasil, ou em regiões onde eles sejam necessários, objetivando o aprendizado de técnicas novas e requalificação;

7) os Núcleos poderão, em colaboração com universidades brasileiras e estrangeiras, desenvolver estudos sobre temas de segurança pública e proteção social, realizando cursos de especialização, de mestrado ou de doutorado, que poderão constituir uma **Escola Superior de Segurança e Proteção Social**;

8) o Núcleo desenvolverá, junto com universidades e centros qualificados, um centro de pesquisa sobre temas fundamentais para conhecimento, informação e direcionamento das atividades educacionais do sistema unificado.

3.1.3. Integração territorial

Para integrar a atuação operacional de ambas as polícias serão criadas em todas as unidades da Federação as **Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs)**, dividindo o estado em circunscrições territoriais, cada uma sob a responsabilidade do comandante do batalhão local da Polícia Militar e dos delegados titulares das delegacias distritais. A **superposição** entre as esferas de **responsabilidade** de ambas as instituições – mesmo respeitando a independência constitucional de cada polícia, cuja subordinação hierárquica se restringe à linha de comando cujo vértice é ocupado pelo(a) secretário(a) de segurança e pelo(a) governador(a) – impõe o **trabalho** cooperativo cotidiano, desde o momento inicial, de análise atenta da dinâmica criminal, até o momento da avaliação comum do desempenho policial, passando pela implementação operacional dos métodos de ação consensualmente adotados. O que parece óbvio se reveste de grande originalidade, dado o grau de atraso organizacional da segurança pública: o planejamento e as ações policiais devem passar a ser compartilhados, de forma descentralizada, estimulando-se as iniciativas policiais locais, sem prejuízo da supervisão centralizada, necessária para o enfrentamento de certas práticas criminais, cujo âmbito de incidência ultrapassa o nível local. A experiência cooperativa servirá para derrubar tabus corporativistas e para demonstrar as virtudes da integração entre as diversas etapas do ciclo policial.

Hoje, com frequência, em muitos estados brasileiros, a área de atuação das delegacias distritais não coincide com as circunscrições dos batalhões da Polícia Militar e nenhuma das delimitações espaciais corresponde a bairros ou regiões administrativas, recortando lotes aleatórios de ruas, sem qualquer vinculação aos planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios e respectivos estados, e sem compromisso com variáveis demográficas, sociológicas, econômicas, urbanísticas, geográficas ou estratégicas.

A existência das AISPs permitirá também a correção de uma atitude ainda comum entre os observadores da mídia: a generalização. São frequentes as declarações generalizantes, do tipo: a segurança pública do estado vai mal ou vai bem. Dificilmente um juízo único de validade global pode ser verdadeiro, positivo ou negativo, sendo o mais provável que certas modalidades de crime, em determinadas regiões do estado ou bairros das cidades, apresentem oscilações ascendentes ou descendentes, em cada período considerado. Observar os dados sobre criminalidade pela ótica das AISPs induz à avaliação mais criteriosa e detida, sensível para as variações segundo tipos de crime e territórios do estado, em cada período de tempo. Esse aprimoramento do olhar crítico evita o risco de generalizações infundadas. Podem ocorrer situações em que, por exemplo, roubos e furtos de veículos estejam aumentando em todo o estado, exigindo mudanças de abordagem ou de agentes responsáveis pelo setor, enquanto, paralelamente, outras políticas setoriais estejam avançando e produzindo resultados extremamente positivos no combate a outras formas de crime ou na aproximação com a comunidade; ou na reforma organizacional; ou na restauração da credibilidade das polícias. Também podem ocorrer aumentos de certos crimes em certas AISPs e reduções dos mesmos crimes, no mesmo período de tempo, em outras AISPs. Seria incorreto, tecnicamente, e injusto, moralmente, tratar todas as AISPs do mesmo modo, se os resultados são opostos.

A implantação das AISPs permitirá a adoção de métodos criteriosos de avaliação do desempenho policial. A meta clara deveria valorizar o trabalho coletivo e

cooperativo, voltado para a obtenção da paz, com eficiência na luta contra o crime, mas sempre com respeito às leis e aos direitos humanos.

Em cada AISP deve-se criar uma **Comissão Civil Comunitária de Segurança**, de caráter consultivo, que reúna regularmente os principais titulares das polícias locais e representantes da sociedade civil para discutir problemas específicos e colaborar na elaboração da agenda para o próprio trabalho policial, que se torna também objeto de avaliação pública. A **finalidade da Comissão** é tríplice: **a)** aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população; **b)** aprimorar o combate ao crime por intermédio do apoio dos que convivem mais de perto com os problemas, no cotidiano: os moradores; **c)** elevar o grau de consciência comunitária sobre a complexidade dos problemas relativos à segurança pública, para combater e isolar o discurso que propõe a barbárie como forma de enfrentar a barbárie. A **diferença** entre o Conselho de Segurança Pública e a Comissão Civil Comunitária de Segurança está no âmbito da representatividade e atuação; enquanto o primeiro tem em vista todo o estado, o segundo se ocupa da AISP em que se organiza e que, por assim dizer, representa.

As **finalidades** das Áreas Integradas de Segurança podem ser assim sintetizadas:

1) integrar as polícias, entre si, com as comunidades e com as agências públicas e civis prestadoras de serviços essenciais à população;

2) melhorar a qualidade dos serviços de segurança pública à luz de diagnósticos tecnicamente orientados sobre a criminalidade e a violência, adequando as forças policiais aos seus ambientes diversificados de atuação e às demandas específicas de cada localidade;

3) integrar as forças de segurança estaduais e municipais, possibilitando o planejamento e a execução de políticas locais de policiamento em sintonia com a realidade de cada região do estado e da capital;

4) racionalizar os recursos de segurança pública, incorporando os serviços públicos essenciais ao planejamento estratégico das organizações policiais;

5) possibilitar a participação da comunidade na gestão da segurança pública, por meio de uma Comissão Civil Comunitária de Segurança, com caráter consultivo, a ser implantado em cada AISP;

6) facilitar a prestação de contas regular e transparente dos serviços de segurança pública ofertados, mediante descentralização do planejamento e da avaliação contínua de resultados;

7) tornar mais ágeis os serviços de segurança pública, pela transferência de autonomia decisória e operacional para as unidades locais e para os agentes de ponta;

8) estabelecer uma coordenação capaz de articular as atividades das áreas ao conjunto de diretrizes e programas que compõem a política de segurança do estado, além de formular estratégias para o enfrentamento de problemas que transcendam a esfera local.

As AISP devem ser, sobretudo, unidades descentralizadas de planejamento, controle, supervisão, avaliação e monitoramento corretivo das atividades de segurança pública. Daí a importância do emprego do **geoprocessamento**, que constitui o método informatizado pelo qual se introduzem os dados pertinentes na

cartografia digitalizada do território em foco, permitindo-se a análise acurada das dinâmicas criminais e, conseqüentemente, a definição de estratégias preventivas de ação policial.

Estratégias preventivas e, graças à integração proporcionada pelo projeto, concertadas.

Por sua vez, o tratamento criterioso dos dados, inclusive a aplicação de ferramentas de apoio analítico, como o geoprocessamento, depende da organização de um banco de dados central da segurança pública e da qualificação do processo de coleta e processamento das informações. Portanto, impõe-se a edificação de uma rede de procedimentos e mecanismos envolvendo o rigor na produção dos dados, a introdução do planejamento fundado em diagnósticos consistentes e o recurso sistemático à avaliação e ao monitoramento do processo.

As AISP's são também referências para a indução ao bom desempenho conjunto dos policiais, assim como para a punição de condutas violentas, corruptas e arbitrárias.

O primeiro passo do projeto será redesenhar essas áreas de modo a compatibilizá-las com as divisões administrativas oficialmente adotadas pelas prefeituras, que são a referência imediata dos indicadores demográficos e sócio-econômicos, bem como a base sobre a qual se organiza o planejamento e a oferta dos serviços municipais.

3.1.4. Criação de órgão integrado de informação e inteligência policial

Os serviços de informação das polícias civis e militares têm atuado de forma a privilegiar o trabalho de vigilância política dos movimentos sociais, populares, sindicais e, muitas vezes, do próprio governo. A criação de órgão integrado de informação e inteligência, vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública, deve priorizar o combate ao crime organizado para prevenir e inibir práticas delituosas cometidas por agentes policiais e, fundamentalmente, para subsidiar o planejamento estratégico da ação policial.

3.1.5. Corregedoria única

A criação de uma corregedoria única para as polícias civil e militar, composta por polícias de ambas as instituições, é parte fundamental da criação do Sistema Único de Segurança Pública, possibilitando uma melhor eficácia na administração dos procedimentos disciplinares das polícias. A vinculação da corregedoria única ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública objetiva resguardar a **autonomia e a independência** do órgão, possibilitando que as apurações, principalmente nos setores superiores das polícias, não sofram ingerências das direções e comandos. Os estados devem estudar a viabilidade de se criar uma formação específica para o órgão corregedor nas Academias ou Escolas Integradas, permitindo que policiais façam carreira própria no setor de correição, o que reduziria ou impediria eventuais represálias.

3.1.6. Programa integrado de saúde mental

A função policial submete os seus operadores a níveis intensos de desgaste

físico e emocional. Muitas vezes, policiais tornam-se dependentes de álcool, de drogas químicas, ou mesmo cometem suicídio por não contarem com o devido acompanhamento médico e psicológico. Somente no Estado de São Paulo, na década de 90, 238 policiais militares cometeram suicídio. Some-se a isso a realização de serviço extra para complemento salarial. Um Programa Integrado de Saúde Mental, coordenado e executado por profissionais de fora da atividade policial, contribuiria para a melhoria da dos integrantes das polícias e, por consequência, aprimoraria a qualidade do serviço público que é prestado, influenciando diretamente a relação dos policiais com a população.

3.1.7. Proteção à integridade física do policial

É costumeiro os governos estaduais estabelecerem como prioridade ou política de segurança pública a compra de viaturas, armas, munições e até helicópteros. O Sistema Unificado de Segurança Pública deverá assegurar que todo policial em atividade de rua tenha como equipamento essencial (assim como a viatura e a arma) um colete leve à prova de bala. O maior patrimônio do setor de segurança pública são os homens e mulheres que formam as polícias e sua proteção pessoal não pode ser colocada em segundo plano.

3.1.8. Obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada

É comum verificar a existência de parentes de policiais na condição de proprietários ou sócios de empresas de segurança privada. Na maioria das vezes, os próprios policiais são proprietários ou administradores das empresas, e se utilizam de parentes como meio para dissimular a sua responsabilidade. Um policial que é dono ou sócio de uma empresa privada de segurança “concorre” com o Estado na prestação do serviço, não priorizando a melhoria da segurança pública.

O Sistema Único de Segurança Pública que se quer criar, destinado a estabelecer novas relações entre as polícias estaduais, não pode permitir que policiais proprietários ou sócios de empresas ocupem cargos de direção ou de confiança nos órgãos vinculados, direta ou indiretamente, à segurança pública. As corregedorias integradas devem combater essa distorção.

3.1.9. Proibição de que ocupem cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado de Segurança Pública policiais que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática

A tipificação da tortura como crime, ao contrário do que se esperava, não inibiu a sua prática. A tortura continua, ainda que de forma e com motivações múltiplas, sendo utilizada por diversos policiais de modo recorrente. O Sistema Único de Segurança Pública não pode tolerar a prática da tortura. Os órgãos Corregedores Integrados devem investigar, com absoluta prioridade, todos os casos em que haja indícios dessa prática.

3.1.10. Grupo unificado de mediação de conflitos

Os chamados grupos de elite das polícias civis e militares estaduais foram criados fundamentalmente para a repressão. Nossas polícias não têm cultura de

especialização na mediação de conflitos, tais como reintegração de posse, greves e manifestações sociais ou populares. A criação de um grupo integrado pelas duas polícias, com a finalidade de intermediar e resolver conflitos urbanos e rurais, estabelecerá uma nova cultura nas polícias.

3.1.11. Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes

A criação de Ouvidorias de Polícia, a primeira das quais instituída no Estado de São Paulo em 1995, representou a maior inovação na Segurança Pública no que tange à fiscalização externa da atividade policial. A partir do Estado de São Paulo, a experiência de Ouvidorias de Polícia atingiu outros Estados, como Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Paraná, culminando com a criação do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, órgão consultivo do Ministério da Justiça.

Apoiar e incentivar ouvidorias autônomas e independentes com atribuição de fiscalização e investigação, e propor sua criação naqueles estados onde o órgão não existe, faz parte do projeto de construir uma polícia democrática, transparente e que tenha sua atuação pautada pela legalidade.

3.2. Mudanças nas polícias militares e nas polícias civis para implementação do Sistema Único de Segurança Pública

Para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, as mudanças abaixo indicadas são necessárias.

3.2.1. Polícia Militar: qualificação do policiamento preventivo e ostensivo

A qualificação do policiamento preventivo e ostensivo – que implica sua estrita subordinação aos princípios democráticos da cidadania – deverá ser alcançada de forma gradativa por meio da implantação das seguintes medidas:

3.2.1.1. Policiamento comunitário

A metodologia de policiamento denominada “comunitária” recebe nomes diferentes, como “de proximidade” ou “interativa”, conforme os países e as tradições. Mas o que importa é seu conteúdo e os valores que encerra. Esses têm, felizmente, atravessado fronteiras e se expandido no rastro da extensão da consciência cívica democrática e dos direitos de cidadania. Em poucas palavras, policiamento comunitário é a modalidade de trabalho policial ostensivo e preventivo correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso inalienável com a construção social da paz e com o respeito aos direitos humanos. Equivale também ao aperfeiçoamento profissional, uma vez que implica mais qualificação e mais eficiência na provisão da segurança pública. Os exemplos brasileiros e internacionais são ricos em experiências bem sucedidas de policiamento comunitário, nas quais decrescem as taxas de crimes e as práticas violentas, enquanto cresce, na mesma proporção, a confiança popular na polícia. A memória da história recente ajuda a contextualizar a importância e o sentido da nova metodologia.

Nos anos 50 e 60, pensava-se que o contato da polícia com a população deveria

ser evitado, por ser considerado uma fonte perigosa de corrupção. Aos policiais que patrulhavam as ruas, os Cosmes e Damiões, se recomendava distância dos moradores, dos comerciantes e dos pedestres. Eles deveriam inibir o crime por sua mera presença e manter-se alerta para responder a alguma emergência. Aos poucos, a presença nas ruas dos policiais solitários ou em duplas foi sendo substituída pelo patrulhamento motorizado, ganhando-se em velocidade e capacidade de locomoção. Nos Estados Unidos, por exemplo, na medida em que os carros tornaram-se mais velozes e a tecnologia da comunicação conquistou um lugar central nos Departamentos de Polícia, os policiais competiam entre si para saber quem chegaria mais rápido ao local do crime. Qual era o tempo médio de resposta aos chamados? Essa era a pergunta chave.

Criaram-se critérios de avaliação quantificáveis, que encantavam os admiradores da mecanização dos serviços. Celebrava-se o triunfo da objetividade no juízo sobre a competência relativa dos Departamentos. A impressão crescente era que a administração da segurança pública se tornava mais precisa. Os cálculos, as comparações objetivas, o controle sobre o tempo, a introdução de novos recursos para encurtá-lo, tudo isso sugeria um mundo novo para os policiais, mais moderno, mais eficiente, mais afinado com a linguagem da técnica e da ciência. Esse foi o tempo áureo dos rádios nos automóveis e das estratégias de deslocamentos por zonas. Boa polícia era sinônimo de boa distribuição dos carros e um sistema ágil de remessa de ordens de deslocamento. Pronta resposta era o desafio prioritário.

Os anos 70 e 80 foram muito problemáticos. O impulso econômico que alimentava o otimismo norte-americano bateu de frente com a crise do petróleo e com os próprios limites do modelo de desenvolvimento adotado. As crises que surgiram a partir de 68 balançaram a confiança nas instituições tradicionais e nos seus valores. Os movimentos pelos direitos civis dos negros e das mulheres, as primeiras mobilizações dos homossexuais, a crítica à guerra do Vietnã e à política externa norte-americana combinaram-se ao crescimento proporcional do número de jovens no conjunto da população. O questionamento dos padrões de comportamento, a transformação das referências valorativas e os conflitos políticos produziram um quadro inesperado e desconhecido para as polícias. A polícia se tornou parte do problema e sua agenda tradicional foi varrida pelo avanço democrático do debate público. Toda a história, a imagem, o processo de recrutamento e o treinamento das instituições policiais foram postos em xeque e tiveram que se adaptar aos novos tempos.

Isso se fez com muito desgaste, enormes custos sociais, grandes conflitos, muita resistência e sucessivos avanços e recuos. Essa é uma dinâmica que ainda está em curso. Alguns Departamentos progrediram mais, outros menos, de acordo com os estímulos que receberam dos respectivos contextos políticos.

Outro fator importante nesse enredo foi a economia. O choque dos anos 70 impediu que os Departamentos de Polícia continuassem investindo com a mesma liberalidade em tecnologia de comunicação e veículos mais potentes. E isso valia para praticamente todo o mundo ocidental. O Brasil pagou sua cota de sacrifício e desaceleração, sobretudo porque atravessou esses anos sob o braço armado da ditadura. Os tempos bicudos, de relativa escassez, mesmo nas democracias e sobretudo nelas, exigiram que a imaginação inventasse novas concepções e outros recursos.

Curiosamente, na área da segurança, como em várias outras esferas da vida

mais eficaz de policiamento e o mais compatível com o respeito aos direitos humanos, mesmo e sobretudo nas regiões mais pobres e desassistidas das cidades.

3.2.1.2. Mudanças nos regulamentos disciplinares

A história do policiamento de rua, profundamente marcada pelo autoritarismo, criou uma dicotomia estrutural nas polícias militares, qual seja, elas têm uma **função de natureza civil** e uma estrutura de natureza militar. Os regulamentos disciplinares das polícias militares reproduzem o do Exército brasileiro. As mudanças dos regulamentos disciplinares das polícias militares são uma prioridade. Extinguir as prisões administrativas e as punições que não dizem respeito ao trabalho policial é fundamental para combinar disciplina e hierarquia com autoestima. O novo regulamento da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, instituído por decreto do Governador Olívio Dutra, é o melhor exemplo das mudanças que devem ser introduzidas.

3.2.1.3. Diminuição de graus hierárquicos

Os graus hierárquicos das polícias militares reproduzem os do Exército, excetuado o de general, que hoje são doze: soldado, cabo, 1º, 2º e 3º sargento, subtenente, 1º e 2º tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel. A hierarquização excessiva da estrutura das polícias militares dificulta a relação interna e prejudica a qualidade do serviço por elas prestado. A redução dos graus hierárquicos existentes deverá ser precedida de estudos que indiquem qual a melhor forma de organização hierárquica interna.

3.2.1.4. Controle rigoroso do uso da força letal (arma de fogo)

O controle rigoroso do uso da força letal também se aplica à Polícia Civil. A regulamentação do uso de arma de fogo por policiais, civis e militares, deve se pautar pelos “Princípios básicos sobre o uso da força e das armas de fogo por agentes da lei” da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais estabelecem que, em qualquer caso, o uso letal das armas de fogo apenas pode ser feito quando estritamente inevitável para a proteção da vida. Sempre que o uso da força e das armas de fogo for inevitável, os agentes policiais deverão:

- 1) minimizar o dano e os ferimentos e respeitar e preservar a vida humana;
- 2) exercitar contenção e agir em proporção à seriedade do crime e ao objetivo legítimo a ser alcançado;
- 3) assegurar que seja prestada, com a maior brevidade possível, assistência médica a qualquer pessoa ferida ou afetada;
- 4) assegurar que os parentes ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais rápido possível.

Em decorrência, os comandos das polícias militares e os chefes das polícias civis devem implementar:

- 1) relatório obrigatório sobre uso de arma de fogo, em que os policiais terão de descrever detalhadamente as circunstâncias das ocorrências com vítimas fatais;
- 2) orientação expressa de não utilizar arma de fogo em operações de reintegração de posse, estádios de futebol, greves e outros eventos com multidões;
- 3) orientação expressa para que em “blitz”, quando o veículo não responder à

social, as dificuldades, as crises e as limitações provocaram mudanças radicais, resultando em salto de qualidade extremamente positivo.

A combinação entre as crises moral, cultural, social, econômica e política gerou um contexto inteiramente diferente, que reclamava uma polícia de novo tipo, apta a aplicar novas metodologias. Nesse quadro, que se consolidou na segunda metade dos anos 80, é que começaram a prosperar, em diversos países, os experimentos tópicos do que viria a ser chamado policiamento comunitário. A nova abordagem inverteu o modelo convencional, consagrado nos anos 50 e 60. Ao invés de concentrar os esforços na resposta ao crime, passou a **valorizar a prevenção**. Em lugar de avaliações centradas na velocidade do atendimento, passou a atribuir prioridade à capacidade de controle e redução da criminalidade. Em vez do privilégio conferido aos atos criminais, ganharam destaque as práticas que propiciam o crime e as condições que o estimulam.

Ao contrário da aposta no afastamento entre policiais e população, a nova abordagem recomenda o diálogo com a sociedade e até mesmo o estímulo à participação da comunidade em várias fases do trabalho policial. Critérios de avaliação qualitativos passaram a fazer sentido, seja porque era impossível medir o que não acontecia graças à intervenção preventiva, seja porque a dimensão subjetiva da segurança alcançava inusitada relevância.

O policiamento comunitário é o método correspondente a essa inversão paradigmática. Nesse tipo de policiamento, cada policial converte-se em um agente dotado de autonomia e responsabilidade. Cabem a ele ou a ela as tarefas de identificar os problemas da área em que atua e de hierarquizá-los, diagnosticando suas causas imediatas e definindo estratégias de intervenção preventivas, que devem ser acompanhadas criticamente por avaliações sistemáticas, conduzidas em conjunto com os supervisores e os representantes da comunidade local. A identificação e hierarquização dos problemas, cuja finalidade é a composição de uma pauta que servirá ao planejamento das ações policiais, não são trabalhos solitários, factíveis por um profissional isolado. Pelo contrário, dependem da colaboração dos moradores da área, de suas opiniões e de suas observações detalhadas e cotidianas. Os bons profissionais de polícia saberão evitar os pontos de vista que apenas traduzem preconceitos ou que simplesmente traduzem o interesse individual. Também por isso, a supervisão cumpre um papel fundamental.

Essa modalidade de policiamento transfere poder para a ponta, descentraliza, altera a cultura institucional e força a corporação a qualificar melhor seus profissionais.

O soldado que atua nas ruas deixa de ser um autômato cumpridor de ordens. O modelo tende a pressionar a estrutura vertical de poder no sentido de substituir o formalismo das ordens superiores pela discussão minuciosa de seus conteúdos específicos, sem prejuízo do indispensável respeito à hierarquia. Portanto, a aplicação desse método provocará, naturalmente, a reforma da Polícia Militar, responsável, no Brasil, pelo policiamento ostensivo. Daí, pelo menos em parte, a resistência que costuma despertar – e que não é privilégio brasileiro.

O(A) policial comunitário(a) não pode atuar em territórios controlados por traficantes de drogas ou por qualquer organização criminosa que afirme seu poder de forma ostensiva. Em certas áreas urbanas, esse método só poderá funcionar depois que forem desalojados os bandidos armados e liberada a área para o pleno exercício da liberdade e dos direitos civis. Nas demais situações, constituirá o modo

ordem de parada, em nenhuma circunstância deverá ser efetuado disparo de arma de fogo que possa atingir o presumido infrator.

3.2.1.5. Redução do efetivo nas funções administrativas

Pela organização militar, as polícias militares estaduais priorizam excessivamente as estruturas burocráticas dos quartéis. Ocorre com frequência que policiais militares realizam serviços de garçons, cozinheiros, barbeiros, escriturários e de atendimento pelo telefone. Possivelmente, 25% a 30% dos policiais não saem à rua. A redução do efetivo nas funções administrativas, utilizando policiais inativos e terceirizando outros serviços, aumentará o número de servidores na atividade-fim. No mesmo sentido, deve-se **repensar** a cessão de efetivos aos gabinetes do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo. Deve-se também transferir aos municípios a fiscalização do trânsito, cumprindo a determinação do Código Nacional.

3.2.2 Polícia Civil: investigação cientificamente orientada como princípio e algumas mudanças prioritárias

É preciso resgatar e implementar o caráter técnico da investigação. A tradição autoritária e arbitrária da Polícia Investigativa e Judiciária estabeleceu a violência e a tortura como métodos de investigação. Esse desvio facilitou o surgimento dos informantes, estabelecendo uma relação de “promiscuidade da polícia com a criminalidade”. Os chamados “gansos” ou “X-9” passaram a ter importância na estrutura da Polícia Civil, em decorrência do seu despreparo técnico e material para utilizar técnicas novas de investigação. Quanto mais técnica e ciência na investigação, menos violência.

Hoje, caso se promova uma auditoria externa das rotinas do trabalho policial nas delegacias, não há dúvida de que os resultados serão chocantes. A burocracia é tanta que, entre a denúncia, o registro da ocorrência e o início da investigação, demoras e, freqüentemente, um período absolutamente incompatível com a agilidade indispensável às investigações. Os policiais acabam impedidos de exercer sua competência, tal o peso da burocracia labiríntica. A **delegacia brasileira** típica parece a expressão mais eloqüente dos aspectos improdutivos e paralisantes de nossa herança colonial: para que um papel volte a ser um papel dotado de valor, isto é, converta-se em documento, é preciso submetê-lo ao itinerário de vários endossos e revalidações cartoriais, envolvendo turnos diversos e mobilizando distintos profissionais. Isso tudo transcorre em ambientes fisicamente degradados, insalubres e hostis, extensões estéticas da carceragem (ainda instaladas em delegacias, em quase todo o país), que absorve todos os escassos recursos, quase todo tempo e a maior parte das preocupações dos delegados. Os policiais e o público sentem-se desrespeitados pelo cenário decadente, tradução sombria da negligência governamental, que, infelizmente, ainda é a regra na maioria dos estados brasileiros. Nada mais propício à instauração dos ciclos viciosos de todo tipo. Nada menos estimulante para um bom desempenho policial. Como manter elevado o espírito, acesas as energias e valorizada a autoestima, em delegacias depredadas e inteiramente desaparelhadas, dominadas pela burocracia e acoçadas pelo convívio tenso com a carceragem?

A solução emerge quase naturalmente desse diagnóstico: é necessário abolir

todas as mediações burocráticas e transformar as delegacias em **plataformas de atendimento** imediato, como as salas de emergência dos bons hospitais. Para colocar em prática o novo modelo, é preciso começar **redefinindo as rotinas**. Revisadas, criticadas e redefinidas as rotinas, segundo o princípio da economia, deve-se investir na informatização, substituindo livros e papel por uma rede virtual. Os softwares pertinentes devem ser desenvolvidos e um Centro de Processamento de Dados, apto a interligar todas as delegacias de cada estado, tem de ser imediatamente instalado. Será de grande importância que as categorias criminais e o padrão de coleta das informações sejam nacionalmente uniformizados. A informatização é muito mais do que a troca de máquinas de escrever por computadores; é a instauração de procedimentos ágeis de organização e disponibilização de informações; é também a criação de mecanismos rigorosos de acompanhamento e controle da própria ação policial. Sobretudo, é a condição para o estabelecimento de comunicação permanente entre as unidades policiais e os bancos de dados das instituições pertinentes ao campo da segurança pública. Em outras palavras, a informatização criativa e original das delegacias permitirá que os gestores da segurança pública, da ponta operacional ao centro supervisor, saibam exatamente quais crimes foram cometidos, onde, quando e como, em todo o estado. O **geoprocessamento**, já mencionado, oferece o mapa digitalizado dos estados como o ambiente de inscrição dos dados, de modo que se possa visualizar o deslocamento das manchas criminais, as mudanças em suas dinâmicas, as migrações e as metamorfoses que são as respostas dos perpetradores ao combate repressivo. Nomes, vozes, imagens, fotos, informações, suspeitas, estilos de atuação, impressões digitais, um fio de cabelo: esses ingredientes ganham enorme relevância e utilidade quando interpretados à luz das informações armazenadas em bancos de dados bem estruturados, seja nas delegacias informatizadas e interligadas, seja nos diversos laboratórios de uma Polícia Técnico-Científica renovada e integrada. Nada disso será viável se perdurarem as carceragens nas delegacias. Torna-se imperiosa a **extinção das carceragens**, com o deslocamento dos presos para Casas de Custódia, cuja construção, conseqüentemente, passa a ser condição indispensável ao sucesso deste programa de renovação da Polícia Civil. Carceragem em delegacia constitui uma ilegalidade com a qual, infelizmente, o país se habituou. Como é praxe no Brasil, convive-se com uma rotina ilegal, que se aprende a tolerar por inércia. É preciso redescobrir forças e reanimar a coragem do cidadão para resistir à dicotomia legal real que, secularmente, deprecia nossa auto-imagem. Não pode persistir a idéia de que o Brasil é uma terra em que certas leis “não pegam”, sobretudo aquelas que não interessam aos poderosos ou aos poderes públicos lenientes. É hora de mudar. Delegacias com carceragem são ilegais. O novo século merece uma aposta no futuro.

As **novas delegacias**, – informatizadas e desburocratizadas e sem carceragens – materializarão novas rotinas, orientadas pelo princípio da pronta resposta ao cidadão. Será inaugurado o modelo inteligente que interligará virtualmente unidades policiais e seus respectivos bancos de dados. Elas contarão também com algumas novas **funções não-policiais**: recepcionistas (estagiários universitários, supervisionados, em cada turno, por um/a profissional) e administrador – (recrutados e treinados na universidade). Enquanto os(as) recepcionistas se dedicarão exclusivamente a atender o público, função para a qual receberiam treinamento especializado, o(a) administrador(a) cuidará dos equipamentos e da

manutenção do prédio, como um síndico. O resultado será a melhoria da qualidade do atendimento e dos serviços de manutenção, combinada à liberação de todo o tempo de trabalho dos policiais para o cumprimento das atividades-fim. A nova delegacia será também uma **plataforma de integração interinstitucional**, pois incluirá espaços para a Defensoria Pública (cuja existência deverá ser estendida a todos os estados da Federação), o Ministério Público, assistentes sociais e o Juizado Especial Criminal (JEC). A presença do JEC representaria um avanço significativo, pois mais de 60% das ocorrências policiais inscrevem-se na esfera da Lei nº 9.099, de 1996, referente aos delitos de pequeno potencial ofensivo, justamente aqueles passíveis de solução no âmbito dos Juizados Especiais.

Parcela considerável do atendimento à população nas delegacias distritais não está relacionada com ocorrências criminais. Setores expressivos da população dirigem-se às delegacias de polícia para obter ajuda relativamente às questões mais diversas. Entretanto, a despeito de sua importância social, a má qualidade do atendimento aos cidadãos é uma constante nas unidades das polícias civis. Impõe-se a criação de um **Programa de Assistência Social nas delegacias distritais**, executado por profissionais especializados e especialmente treinados, não pertencentes à polícia. Essa iniciativa, além de melhorar a imagem da instituição, contribuirá para que os policiais se dediquem aos casos efetivamente policiais.

Além das mudanças estruturais, administrativas e funcionais expostas acima, **outras mudanças** são necessárias nas polícias civis para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública e para o aperfeiçoamento de suas atividades, a saber:

3.2.2.1. Desvinculação entre os Departamentos de Trânsito e as polícias civis

Alguns Estados já estabeleceram a desvinculação entre os Departamentos de Trânsito (Detran) e as polícias civis. No Estado de São Paulo, 90% do efetivo do Detran são integrados por servidores vinculados à Polícia Civil e sua direção é composta por delegados de polícia. Vincular esse órgão às Secretarias Estaduais de Transporte e não às Secretarias de Segurança Pública, aumentará o efetivo para a atividade-fim da Polícia Civil: a investigação.

3.2.2.2. Descaracterização de viaturas para investigação

Não é possível estabelecer uma investigação eficiente com uma frota de viaturas caracterizada como se fosse da polícia preventiva e ostensiva. Descaracterizar viaturas das polícias civis é medida que visa condicionar os policiais para sua atividade-fim, a investigação.

3.2.2.3. Modificação na direção da polícia civil

Um dos problemas mais sérios das polícias civis é o fato de suas chefias só poderem ser exercidas pelos delegados da classe superior, da categoria especial ou assemelhada (esta denominação varia, dependendo do estado). Essa classe funcional, embora possa reunir delegados experientes e qualificados, também apresenta dois problemas que restringem a possibilidade de escolha dos chefes das polícias: reúne o menor número de delegados, em comparação com as faixas imediatamente inferiores, e agrupa os profissionais mais idosos, os quais nem sempre têm o vigor e o conhecimento atualizados necessários para enfrentar os

problemas policiais de hoje. Além disso, por vezes, a experiência vem acompanhada de convívio transigente com desvios de conduta, o que dificulta o exercício eficaz do comando policial.

As atuais normas que regem as polícias civis guardam uma hierarquia formal, impeditiva de que delegados mais aptos possam exercer a chefia da corporação, pois a escolha tem de se restringir ao acanhado universo dos delegados pertencentes à faixa superior. Essa restrição tem causado problemas graves para os responsáveis pela escolha das chefias, além de perpetuar pessoas, costumes e problemas dentro das polícias civis.

Para contornar o problema, é necessário estudar alternativas legais que possibilitem a nomeação para a chefia de delegados da faixa imediatamente inferior, o que aumentaria o leque de alternativas.

3.2.2.4. Reformulação das Leis Orgânicas das polícias estaduais

O que as polícias militares têm em excesso, as polícias civis têm em falta. As leis orgânicas estaduais das polícias civis não estabelecem com o rigor necessário a disciplina e a hierarquia policiais, tampouco fixam instrumentos ágeis que possibilitem a punição de policiais envolvidos em infrações leves ou graves. A disciplina e a hierarquia são pressupostos básicos da atividade policial, por isso as leis orgânicas das polícias civis devem ser criteriosamente revistas.

3.3. Corpo de Bombeiros e Defesa Civil

Em pelo menos 16 estados da Federação, o Corpo de Bombeiros está desvinculado das polícias militares. As atividades inerentes ao combate aos incêndios e à defesa civil não pressupõem, para sua melhor execução, uma organização militar. As atividades do Corpo de Bombeiros são tipicamente civis. Em muitos municípios brasileiros, são exercidas por cidadãos voluntários, sem nenhum treinamento policial ou militar. Assim, o Corpo de Bombeiros não deve estar vinculado à Polícia Militar, mas à Defesa Civil do Estado. Além disso, o Poder Público deve propugnar pela implementação de uma política específica que promova, no país, a produção dos equipamentos necessários ao combate de sinistros, haja vista os seus altos custos de importação. Por outro lado, é também necessária a criação de programas de treinamento específicos para a defesa civil, com o envolvimento e a participação das comunidades locais.

3.4. Autonomia dos órgãos periciais

A perícia é vital para a persecução penal. Os Institutos de Criminalística e os Institutos Médico Legal devem ser constituídos e organizados de forma autônoma, de tal modo que toda a ingerência nos laudos produzidos seja neutralizada. Uma aproximação maior desses órgãos com as universidades, centros de pesquisas e com o Poder Judiciário é fundamental para o Sistema Integrado de Segurança Pública que se pretende instituir. Na maioria dos Estados, os órgãos de perícia estão sucateados, desprovidos de equipamentos modernos, treinamento especializado e distantes da comunidade científica. Eles devem, em curto prazo, estar organizados em carreira própria.

3.4.1. Mudanças nos órgãos periciais

A reforma institucional na Polícia Civil, por intermédio da transformação de cada uma de suas unidades operacionais e da introdução de novo modelo gerencial, será insuficiente se todo o campo da chamada polícia técnica ou perícia permanecer abandonado. Sem o trabalho dos peritos, a investigação policial fica restrita à coleta de depoimentos e ao concurso de informantes, limitando suas possibilidades e tornando perigosamente decisivos os interrogatórios dos suspeitos. No tempo de hackers, de criminosos organizados com armamentos poderosos e equipamentos sofisticados, é indispensável dotar a polícia do apoio científico e técnico mais avançado possível.

O princípio estruturante de um departamento de perícia competente é a **descentralização com integração sistêmica**. Sua construção, por prudência, economia e realismo, deverá obedecer a um plano modular, de modo que novos laboratórios se incorporem, sucessivamente, de acordo com o desenvolvimento do processo de implantação e os resultados do impacto da demanda sobre os serviços oferecidos pelas universidades conveniadas. A combinação entre centralização gerencial e descentralização dos serviços, mobilizando inclusive unidades móveis, reitera, no campo da polícia técnica, a matriz que deve ser aplicada em toda a área de segurança. Paralelamente, deve-se iniciar um processo de **valorização do pessoal** técnico, via requalificação profissional, desenho de um plano consistente e atraente de cargos e salários, racionalização do regime de trabalho e novo recrutamento.

É urgente a reforma radical da perícia, envolvendo o estabelecimento de convênios com universidades e institutos de pesquisa, atualização técnica permanente dos funcionários e sua valorização profissional, recrutamento e formação rigorosos, reequipamento e difusão capilar dos serviços, com descentralização dos laboratórios. É preciso exigir o cumprimento do dever policial de preservação da cena do crime e de utilização de métodos tecnicamente avançados de investigação, para que os interrogatórios deixem de ser importantes. Assim, as torturas tenderão a deixar de ser a barbárie convertida em método de trabalho e os resultados das investigações serão muito mais produtivos.

3.4.2. Diagnóstico geral das atividades da perícia

Na maioria dos estados brasileiros, os órgãos responsáveis pela realização da perícia técnica apresentam as seguintes **deficiências**:

- 1) grande desrespeito aos procedimentos de preservação dos locais de crimes;
- 2) os postos dos diversos institutos vinculados à área estão, com frequência, espalhados pelos estados, em total isolamento, sem coordenação e integração de suas atividades;
- 3) quantidade de peritos criminais, legistas, papiloscopistas e pessoal de apoio insuficientes para o cumprimento das atribuições que cabem aos Institutos, além de desmotivados pela falta de concursos públicos e pelo envelhecimento dos quadros funcionais;
- 4) dispersão dos dados necessários para a formação de um eficiente cadastro criminal: impressões digitais, fotografias, mandados de prisão e dados biográficos com anotações criminais encontram-se (ou melhor, perdem-se) em arquivos e locais diferentes;
- 5) dezenas de milhares de laudos periciais aguardam digitação e

encaminhamento à autoridade requisitante, além de enorme quantidade de requisições de perícias que se acumulam sem resposta;

6) iniciativas isoladas, não sistematizadas, algumas excelentes, outras quase criminosas, fixaram Postos, aleatoriamente, sem planejamento global consistente e a devida fiscalização, para exames médico-legais ou de criminalística, implantados por diversos governos municipais;

7) ausência de critérios de gerenciamento que considerem a integração das atividades, o controle de produção (resultados obtidos), a qualidade dos serviços etc.

8) a demora no encaminhamento dos laudos periciais aos órgãos requisitantes exerce impacto extraordinariamente negativo, com imediato reflexo nas atividades investigatórias e processuais, comprometendo todo o sistema de segurança e gerando impunidade;

9) ausência de procedimentos adequados para a remoção e identificação de cadáveres;

10) inexistência de procedimentos de segurança orgânica, de controle de acesso e de proteção das instalações e das informações nas atuais sedes dos Institutos e em todos os seus Postos;

11) milhares de veículos apreendidos acumulam-se em condições precárias nas delegacias policiais, aguardando exame pericial e destinação adequada;

12) enorme quantidade de substâncias entorpecentes acumulam-se sem procedimentos adequados para definir sua destinação e sem cuidados mínimos de segurança;

13) milhares de laudos periciais estão arquivados nos prédios dos Institutos, aguardando microfilmagem, sem que haja planejamento (cronograma, orçamento, métodos e metas) compatível com a magnitude do problema e de suas implicações.

Não haverá qualquer avanço na produtividade das investigações, por mais profunda que seja a revolução institucional na área da Polícia Científica, se práticas policiais não se adaptarem à nova realidade, voltando a respeitar os fundamentos do trabalho investigativo, cujo ponto decisivo é a **preservação do local do crime**. A preservação tem que se converter em um princípio sagrado de atuação policial (o princípio é válido não apenas para a Polícia Militar, como para guardas municipais e o Corpo de Bombeiros). Por este motivo, os responsáveis pelas Áreas Integradas de Segurança deverão ser alertados, em reuniões convocadas pelo coordenador do processo de consolidação das Áreas, para a extraordinária importância da preservação do local do crime, assim que se implante o projeto de reforma da Polícia Científica.

Além da preservação aludida, será imprescindível constituir equipes especializadas na coleta de vestígios.

3.4.3. Propostas para os órgãos de perícia

A reformulação dos órgãos periciais será feita por etapas, haja vista a carência humana e material, bem como os custos envolvidos. Dentre as medidas a serem adotadas, algumas merecem destaque:

1) adoção, conforme mencionado acima, de critérios harmônicos para a preservação dos locais de crimes. A violação das rotinas estabelecidas deverá ser punida administrativa e criminalmente, se possível;

2) regionalização das atividades de Polícia Científica ou Perícia, considerando a característica do exame, a incidência criminal e o posicionamento geográfico do órgão requisitante, criando-se os Postos de Perícia (PP);

3) os Postos de Perícia concentrarão perícias médico-legais e de criminalística, e se classificarão em duas categorias: "A" e "B". Os PP-A serão instalados nos municípios mais populosos e estratégicos. Os Postos de tipo B efetuarão perícias de constatação preliminar de substâncias entorpecentes e de locais de crime, sendo dotados de pessoal técnico qualificado e equipado com máquinas fotográficas, material para coleta de digitais, de secreção (tipagem) e de objetos pertinentes. Ambos os postos serão equipados com Laboratórios Móveis Forenses (LMF), Laboratórios para Análise de entorpecentes, Laboratório Fotográfico, Pesquisa de Espermatozoides, Tipagem Sanguínea, Salas de Necropsias, Salas para Exames de Corpo de Delito e RX;

4) os Laboratórios Móveis Forenses (LMF) são viaturas que proporcionam aos Peritos Criminais condições adequadas para efetuar perícias em locais externos ao laboratório sede ou aos demais Postos de Perícia. As equipes que atuarão nos LMF serão compostas por um Perito Criminal, um Fotógrafo e um Papioscopista;

5) as novas Delegacias terão à sua disposição recursos computacionais e de comunicação de dados para executar as seguintes atividades: **a)** consulta em tempo real à base de dados; **b)** digitação dos dados alfanuméricos (biográficos), que ficarão temporariamente armazenados; **c)** transmissão dos dados ao centro de processamento;

6) esse modelo também supõe a identificação dos indiciados por DNA. O material será arquivado e ficará à disposição para ser comparado com o DNA de futuros suspeitos. A evolução desse sistema se dará via aquisição de tecnologia que proporcione condições para pesquisa automática no banco de dados;

7) eliminação do acervo acumulado de exames periciais com a adoção das seguintes providências: **a)** as requisições de exames periciais para instruir procedimentos da Lei 9.099, de 1996, que criou os Juizados Especiais, devem ser tratadas com prioridade; **b)** formação de uma comissão integrada por representantes da Polícia Civil, do Ministério Público e do Poder Judiciário, com o objetivo de apresentar propostas para a eliminação daqueles laudos periciais acumulados que, em decorrência do tempo transcorrido, eventualmente tenham se tornado desnecessários;

8) informatização dos órgãos responsáveis pelas atividades de polícia técnica, principalmente do processo de elaboração e controle das requisições de laudos. Essa informatização deve ser totalmente integrada ao Projeto da nova Polícia Civil e da nova Delegacia, e precedida de um levantamento crítico e da redefinição modernizadora de suas rotinas;

9) celebração de convênios a serem firmados entre os estados e aqueles municípios interessados na implantação de Postos de Polícia Técnica, desde que sejam respeitadas condições previamente definidas;

10) integração dos Postos que efetuam necropsias com o novo Sistema de Identificação Automatizado, eliminando-se as fraudes na identificação de cadáveres e promovendo-se um monitoramento crítico permanente dos cadastros civil e criminal;

11) cadastro criminal estadual automatizado, a ser implantado, deverá apresentar níveis de segurança adequados e reunir os diversos bancos de dados que hoje estão,

em geral, dispersos, incluindo, no mínimo, fotografia atualizada para cada prisão ou indiciamento, as impressões digitais, a assinatura, dados de qualificação, mandado de prisão, se existente, histórico criminal e DNA;

12) microfilmagem e digitalização de todo o acervo de laudos periciais produzidos. Os laudos a serem produzidos após a informatização dos serviços já estarão disponíveis em meio digital. Esta providência, juntamente com a digitalização dos Registros de Ocorrências, facilitará a pesquisa e contribuirá decisivamente para a eliminação de fraudes envolvendo tais documentos;

13) aquisição de equipamento próprio para a coleta de projéteis de armas longas. A falta desse equipamento impõe, muitas vezes, a permanência de centenas de armas da Polícia Militar e da Polícia Civil acauteladas nos Institutos de Criminalística, aguardando perícia.

4. Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município – a Guarda Municipal

O primeiro problema para a definição de uma política de segurança municipal não está propriamente na identificação das dinâmicas criminais e das formas da violência, ou na análise de sua gênese e de suas interconexões perversas com processos sociais determinados, até porque esses passos não se distinguem das etapas de trabalho com que se defrontam os agentes convencionais da segurança pública estadual. O primeiro problema está na construção de **instrumentos operacionais**. De que adianta identificar fenômenos e delimitar focos de ação, quando faltam recursos para realizá-la? A mesma carência produz efeitos no âmbito do diagnóstico e da formulação. Essa deficiência pode, no entanto, mais facilmente ser suprida com competências e recursos já instalados em outros setores institucionais. A falta de instrumentos operacionais é que constitui a fonte das dificuldades mais urgentes e imediatas.

Nos municípios, o único instrumento especificamente voltado para a segurança, atualmente, são as guardas municipais – quando elas existem. Hoje, muitas Guardas não têm **metas claras** e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma autoestima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Várias guardas sequer dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regimento disciplinar moderno e funcional. Diversas não têm hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Faltam, em muitas, os fundamentos mínimos para que a organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares. Não há controle interno ou externo, nem transparência, nem mecanismos de legitimidade/confiabilidade/eficiência. Não há testes de rotinas ou recrutamento, formação e requalificação orientados por finalidades públicas e identidade profissional reconhecida. O acesso à tecnologia de informação e comunicação, freqüentemente, é precário e contingente. Os equipamentos e a preparação física são precários. Não há, em tantos casos, símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e uma metodologia de comunicação com a sociedade. Os regimes de trabalho nas guardas de vários municípios não estão padronizados e não há uniformização nem mesmo no plano do vestuário ou no acesso a armamento – esse acesso, aliás, pode provocar uma tragédia, a qualquer momento, pois geralmente não é condicionado a treinamento profissional adequado.

Não havendo uma instituição, no sentido pleno da palavra, não é de espantar que

inexista um relacionamento sistemático desse amálgama difuso e confuso – a despeito dos valorosos e competentes funcionários – com as forças estaduais da segurança pública. Em suma, falta praticamente tudo, na maioria das nossas guardas municipais. Mas, antes e acima de tudo, falta uma política que as constitua como **protagonistas da segurança municipal** e lhes determine um perfil, uma identidade institucional, um horizonte de ação, um conjunto de funções e, muito particularmente, lhes atribua metas claras, publicamente reconhecidas.

4.1. Modificações nas guardas municipais

A modelagem desejável da Guarda Municipal deve contemplar os seguintes eixos:

1) os guardas municipais serão gestores e operadores da segurança pública, na esfera municipal. Serão os profissionais habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão, atuando, portanto, como “solucionadores de problemas”. Essa sensibilidade supõe múltiplas competências, tais como: **a)** capacidade para diagnosticar situações-problema, identificando causas imediatas e remotas; **b)** aptidão para produzir diagnósticos mediante o levantamento dos dados pertinentes, de natureza diversa, e o exercício do diálogo (que exige competência para a comunicação) sensível à relativização contextualizadora, que deriva de um distanciamento analítico capaz de perceber interesses, motivações, valores, estigmas e preconceitos em jogo; **c)** competência para formular, interativamente, estratégias de solução, em múltiplas esferas, o que envolve a capacidade de mobilizar os recursos multissetoriais apropriados (policiais, sociais, econômicos, políticos e culturais ou simbólicos) e a aptidão para negociar sua aplicação;

2) a atribuição aos guardas de tais funções requer sua mobilidade permanente pela cidade, porém regularmente repetida, para que sua presença iniba o crime e a violência, e lhe faculte o acesso aos problemas vividos pelas comunidades, nos bairros e nas vilas, através do diálogo cotidiano;

3) essa circulação constante deve ser acompanhada pelo uso de tecnologia leve e ágil de comunicação com a central de monitoramento da Guarda, integrada ao núcleo de despacho da Polícia Militar. A ênfase no treinamento em artes marciais apresenta muitas vantagens práticas e culturais, ajudando a infundir na corporação seu compromisso com a paz e o uso comedido da força, sempre compatível com o respeito aos direitos civis e humanos;

4) a metodologia prioritária, ainda que não exclusiva, será a mediação de conflitos;

5) esse conjunto de atributos e papéis implica relativa autonomização do trabalho na ponta; a valorização e a responsabilização do profissional subalterno; e a descentralização da estrutura de tomada de decisões operacionais, sem prejuízo da integração sistemática, a partir de uma plataforma gerencial orientada para o planejamento e a avaliação sistemática, base para o monitoramento corretivo permanente;

6) a Guarda disporá de um núcleo de coleta, organização, processamento, análise e difusão de dados, que adotará a metodologia do geoprocessamento;

7) ao núcleo de gestão da informação se vinculará uma rotina de planejamento e avaliação participativos, envolvendo todas as unidades, à semelhança do **CompStat** norte-americano (*Computerized Statistics* – Estatística Computadorizada: sistema informatizado de geoprocessamento dos dados criminais, articulado a modelo participativo e rigoroso de gestão, fundado na combinação entre planejamento coletivo e monitoramento permanente);

8) o controle interno deverá ser supracorporativo, envolvendo representantes de várias instituições e membros da própria Guarda, em rodízio, para evitar estigmatizações ou prejuízos na progressão da carreira;

9) o controle externo será exercido por uma ouvidoria independente, com poder investigativo próprio, e por conselhos comunitários, que também serão consultados no processo de planejamento e avaliação;

10) além do controle, será importante enfatizar formas de indução positiva, pelo reconhecimento dos êxitos e dos comportamentos exemplares, através dos mesmos mecanismos de acompanhamento crítico (sobretudo os externos);

11) o recrutamento será rigoroso quanto aos aspectos técnicos, psicológicos e ético-legais. Será estimulada a incorporação de mulheres e de representantes das minorias. A hipótese de se adotar um sistema de cotas deverá ser discutida com a sociedade, especialmente com as entidades representativas das mulheres e das minorias;

12) a formação será um processo permanente e multidisciplinar, devendo ser oferecida pelas universidades e por Organizações Não Governamentais especializadas nos temas pertinentes, com ênfase em mediação de conflitos, nos direitos humanos, nos direitos civis, na crítica à misoginia, ao racismo, à homofobia, na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na especificidade da problemática que envolve a juventude, as drogas e as armas, e nas questões relativas à violência doméstica, à violência contra as mulheres (incluindo-se o estudo do ciclo da violência doméstica) e contra as crianças. Além das matérias diretamente técnicas, policiais e legais, haverá uma focalização especial das artes marciais e no estudo prático e teórico do gradiente do uso da força. As disciplinas incluirão elementos introdutórios de sociologia, história, antropologia, psicologia, comunicação, computação, português/ redação/ retórica oral, teatro e direito. O método didático prioritário será o estudo de casos, nacionais e internacionais, com seminários, debates e simulações;

13) os mecanismos de comunicação interna e externa merecerão especial atenção;

14) a identidade institucional se apoiará em uma hierarquia baseada no mérito, rigorosa o suficiente para sustentar a disciplina indispensável a uma organização que zela pela ordem pública cidadã e democrática. Por outro lado, a mobilidade ascendente será ilimitada, em razão da natureza meritocrática da hierarquia;

15) haverá uma estrutura de apoio psicológico permanente e os guardas que se envolverem em conflitos graves serão afastados do trabalho ostensivo, por um período de dois meses, para acompanhamento psicológico intensivo e investimento

concentrado em atividades ligadas à qualificação profissional. Além da saúde mental, a saúde física também merecerá atenção constante, voltando-se ambas para a prevenção da drogadicção, inclusive do alcoolismo;

16) o plano de cargos e salários terá de ser compatível com as ambições do projeto e o regime de trabalho deverá ser de expediente corrido de oito horas, proibindo o segundo emprego, o que será viabilizado pelo bom nível dos salários e pagamento de horas-extras, quando necessário;

17) serão criados Centros de Referência nos quais a Guarda e entidades da sociedade civil formularão agendas comuns de problemas, identificarão prioridades, estabelecerão focos para intervenção e avaliarão seus resultados;

18) a articulação com a Polícia Militar (e também com a Polícia Civil) assumirá elevada importância. A interação com as secretarias de Justiça e Segurança do Estado será indispensável, norteando-se por uma praxe suprapartidária, orientada pelo interesse público;

19) criação de uma rede com a segurança privada (caso esta venha a ser reconhecida e aprovada por uma fiscalização rigorosa e por uma regulamentação que imponha transparência e treinamento dos profissionais nas agências da segurança pública; garantindo o acesso a informações sobre localização, atuação e suas características) em benefício da maximização dos recursos e do potencial de ação da segurança pública, invertendo o quadro atual;

20) as mudanças estruturais aqui esboçadas devem se constituir no pressuposto para a concessão do poder de polícia para as guardas municipais.

5. Um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil: mudanças constitucionais relativas às agências policiais

O atual modelo dualizado de polícia, com instituições policiais de ciclo incompleto, está esgotado. A criação do Sistema Único de Segurança Pública nos estados e no âmbito da União, com **interface com os municípios** por meio das guardas municipais, tem por objetivo criar um novo modelo de polícia para o país. Essas mudanças práticas dependem, fundamentalmente, da vontade política dos governantes. O Sistema Único de Segurança Pública propiciará mais policiais nas ruas, com melhoria na qualidade e na eficiência do serviço público prestado. Garantindo-se salários compatíveis com a importância da função policial, teremos profissionais mais motivados, pois não será preciso fazer serviço extra para complemento salarial. A otimização de recursos propiciará o aprimoramento do aparelho policial com melhorias tecnológicas e investimentos. Com o Sistema Único de Segurança Pública estaremos criando as condições para o **fim da rivalidade histórica** entre as polícias militares e civis .

As mudanças mais profundas na segurança pública, que demarcarão o fim do modelo de polícia criado nos períodos autoritários, exigem o estabelecimento de um **novo marco legal** para o setor de segurança. O Sistema Único de Segurança Pública deve ter como objetivo a **criação paulatina de uma ou várias polícias** estaduais de ciclo completo. As mudanças práticas implementadas no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais impulsionarão, a médio e longo prazos, as mudanças constitucionais necessárias para a emergência do novo marco legal que fundamentará as polícias da democracia. As **polícias estaduais de ciclo completo**, produtos do novo marco constitucional, têm como base o Sistema Único de Segurança Pública, iniciado pelos governos estaduais e federal, e suas interfaces com os municípios.

É fundamental que o novo modelo institucional esteja subordinado ao poder civil, consubstanciado no Secretário de Segurança Pública do estado. As mudanças constitucionais criadoras do novo modelo das policiais estaduais de ciclo completo são:

1) extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais: todos os policiais, quando julgados, serão submetidos à Justiça Comum dos estados. A perda da função pública de servidores policiais passará a ser de competência exclusiva dos governadores de Estado;

2) Lei Orgânica Única para as polícias estaduais: criando-se uma ou mais polícias estaduais, é preciso estabelecer uma Lei Orgânica comum, que regule a disciplina e a hierarquia policial;

3) desvinculação entre as polícias militares - enquanto reserva – e o Exército: as polícias militares estaduais estarão subordinadas aos governadores dos estados e não mais ao Comando de Operações Terrestres do Exército. Para tanto, faz-se necessária a supressão do conceito de força “auxiliar e reserva do Exército”, constante do art. 144 da Constituição Federal;

4) investigação preliminar sem indiciamento: independente da nomenclatura da investigação preliminar de competência do setor investigativo da nova polícia (inquéritos, relatórios circunstanciados de investigação), é fundamental acabar com o poder inquisitorial das polícias expresso pelo indiciamento de pessoas. A fase preliminar da persecução penal, de responsabilidade da polícia, torna-se mais eficiente e menos burocratizada sem a formalização do indiciamento. Além de improdutivo, ele pode contrariar os direitos das pessoas e coloca em xeque o princípio da presunção da inocência;

5) estabelecimento de vencimento básico nacional para as polícias: nas polícias estaduais de ciclo completo, a distância entre os vencimentos da base e do topo da instituição não pode ser acentuada. Enfrentar o abismo que há entre o menor e o maior vencimento é um objetivo de política pública em matéria de segurança pública. As disparidades de vencimentos no interior das polícias têm sido um dos fatores determinantes para o desencadeamento da indisciplina. Por essa razão é importante estabelecer um vencimento básico nacional, haja vista as atividades de segurança serem exclusivas de Estado. O limite máximo deverá levar em conta as peculiaridades regionais;

6) órgãos periciais autônomos: médicos legistas, peritos criminais e demais carreiras técnico-científicas não farão parte da carreira policial, passando a constituir corpo funcional próprio;

7) Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes, com poder constitucional de fiscalização, investigação e auditoria: a atividade policial continuará sob controle externo do Ministério Público e sob a fiscalização das Ouvidorias de Polícia, que se incumbirão ainda de investigar eventuais infrações de policiais e de promover auditorias quanto ao funcionamento do organismo policial, o que possibilitará maior transparência nesse setor da Administração Pública. Como canal institucional da população, as Ouvidorias serão o elo permanente de controle social das polícias.

O Sistema Único de Segurança Pública, como vimos, terá como objetivo a criação paulatina de uma ou várias polícias estaduais de ciclo completo. Ou seja: o Sistema proposto caracteriza-se pela **flexibilidade** na abordagem das mudanças nas instituições policiais ao estabelecer a hipótese da existência de uma, ou mais de uma, polícia estadual de ciclo completo. Sendo assim, entendemos mais indicado, para o êxito da implantação do novo Sistema, a **desconstitucionalização** do tema da segurança pública, pois, desse modo, os Estados terão ampla liberdade institucional e legal para organizar a(s) sua(s) polícia(s), da forma que melhor lhes aprouver. Tal possibilidade reforça o princípio federativo, resgatando, para os estados federados, a autonomia de sua vontade política indispensável à definição soberana de como organizar as suas

instituições policiais. Além de reforçar o princípio federativo, aperfeiçoando a relação com a União, a desconstitucionalização permite que os Estados adaptem as instituições policiais às suas necessidades locais e regionais, ampliando significativamente as possibilidades de diferentes arranjos organizacionais para as polícias. Entretanto, para preservar o princípio do **ciclo completo da atividade policial** – ou seja, o exercício de todas as atribuições inerentes às funções judiciárias, ou investigativas, e às funções ostensivo-preventivas, por uma ou mais de uma polícia – é imprescindível a sua explicitação no texto constitucional, de tal modo que possamos manter uma unidade orgânico-funcional mínima entre todas as instituições policiais a serem criadas no país.

Em síntese, propõe-se ao Congresso Nacional que inclua na Constituição a exigência de que todas as instituições policiais organizem-se como polícias de ciclo completo. Propõe-se também que, via desconstitucionalização, se transfira aos estados o direito de legislar sobre suas polícias, resguardado o respeito ao princípio do ciclo completo. Desde já, entretanto, enquanto essas mudanças não ocorrem, é urgente a criação do Sistema Único – em cujo âmbito se instalará a dinâmica da progressiva integração, compatível com os marcos legais vigentes.

6. A persecução penal: o inquérito policial e o Ministério Público

6.1. Introdução: diagnóstico sobre o inquérito e o fim do indiciamento

No modelo acusatório adotado pelo processo penal brasileiro, a persecução penal tem início com a investigação criminal, realizada pela polícia judiciária. Como procedimento de natureza administrativa, o inquérito visa à apuração da existência de infração penal e sua autoria, para que o titular da ação penal disponha de elementos que o autorizem a promovê-la. Entretanto, o sistema adotado não privilegia o trabalho de análise pericial, nem a investigação criminal, representando o domínio do poder e da força sobre a razão, muitas vezes utilizando-se de métodos violentos e ilegais para investigar os crimes .

Embora as provas colhidas na fase inquisitorial devam ser repetidas na fase judicial, sob o princípio do contraditório, algumas tornam-se definitivas, como aquelas destinadas a certificar a existência material do crime. Essas provas pré-constituídas atribuem à Polícia Civil poder desmedido, pois sua elaboração não conta com a presença do representante do Ministério Público e do advogado de defesa. Por outro lado, o **indiciamento produz danos irreparáveis** aos cidadãos, que terão contra si o preconceito estampado em folhas corridas, mesmo diante de eventual pronunciamento posterior de sua inocência, transformando o inquérito policial, muitas vezes, em fonte geradora de corrupção e violência, fazendo com que suspeitos, vítimas e testemunhas tornem-se reféns dos maus policiais.

Por sua vez, há um abismo entre a comunicação do crime e a persecução penal. A maioria absoluta dos boletins de ocorrência sobre crimes não se transformam em inquéritos policiais, sendo que os poucos inquéritos instaurados não produzem denúncias pelo Ministério Público. O exemplo claro é o Estado de São Paulo, com um quadro de 36 mil policiais no efetivo da Polícia Civil. No ano de 1999, foram registrados na capital paulista 523.396 boletins de ocorrências de crimes, 73% dos quais eram delitos de natureza patrimonial. Com base nesses boletins, foram instaurados, apenas, 84.519 inquéritos policiais (cerca de 16% do total), sendo que o Ministério Público formalizou 25.301 denúncias instruídas por esses inquéritos, das quais 12.102 foram iniciadas por autos de prisão em flagrante em que a atividade investigatória foi praticamente inexistente. A produtividade da polícia judiciária da maior Polícia Civil do país não ultrapassou, nesse aspecto, 3% dos fatos registrados. A situação não é diferente em outras unidades federativas. Em algumas delas, são adotados procedimentos investigatórios inominados ou Verificação da Procedência das Informações (VPIs), que, arquivadas, impedem a instauração de inquéritos policiais.

Existem ainda outras práticas que contribuem para esse quadro de ineficiência investigatória: o Ministério Público não toma conhecimento dos registros de ocorrências de crime, deixando de exercer o controle externo das investigações policiais; os delegados de polícia não presidem os inquéritos policiais, que, em regra, são realizados pelos escrivães de polícia; o Ministério Público e o Poder Judiciário não estabelecem prazos para a conclusão dos inquéritos; os indiciamentos não são submetidos à apreciação do Ministério Público.

Como principal consequência da ineficiência estrutural do inquérito policial, o Ministério Público deixa de obter os elementos necessários para ajuizar a ação penal pública, prejudicando todo o sistema de persecução penal.

6.2. O controle externo da atividade policial

O controle externo da atividade policial não está suficientemente regulamentado pela Lei Complementar nº 75, de 1993, que dispõe sobre a organização e as atribuições do Ministério Público da União e que tem sido utilizado de forma subsidiária pelo Ministério Público dos Estados. O **controle externo da atividade policial** somente será eficaz quando o Ministério Público o exercer por meio do estabelecimento, em lei, de **diretrizes gerais** e específicas para a **condução dos trabalhos** e das atividades de ambas as polícias, notadamente os da civil. As diretrizes gerais definirão os grandes vetores da instrução preliminar, de acordo com os parâmetros de política criminal traçados pelo Ministério Público.

Em diversos países, as investigações preliminares são realizadas pela polícia em estreita colaboração com o Ministério Público. Os policiais de investigação vinculam-se diretamente ao Ministério Público, diferentemente do que ocorre no Brasil, onde, por força do Código de Processo Penal, a polícia se reporta ao Poder Judiciário. A investigação não pode ser tratada como um fim em si mesma. Ela deve ser entendida como instrumento destinado a servir de base à instauração de um processo criminal contra alguém.

O certo é que as legislações mais modernas têm buscado aproximar a polícia do Ministério Público, até porque este é o destinatário do trabalho daquela, ou seja, o trabalho investigatório realizado pela autoridade policial tem como finalidade principal servir de base para a formação da convicção delituosa do titular da ação penal.

Não se busca a subordinação administrativa da polícia ao Ministério Público. Este, como titular privativo da ação penal pública, deverá exercer a supervisão da investigação criminal.

A polícia continuará subordinada administrativamente ao Poder Executivo, sujeitando o seu trabalho à **supervisão do Ministério Público**. O que se busca é estabelecer **maior aproximação** entre a polícia e o destinatário de seu trabalho, otimizando a tarefa investigatória e dando ao procedimento um sentido de utilidade, na medida em que serão concentrados os recursos materiais e humanos na busca dos elementos julgados necessários para o desencadeamento da persecução criminal em Juízo.

As investigações criminais devem ser remetidas ao órgão do Ministério Público, mesmo quando contiverem representação pela prática de medidas especiais e urgentes, a maioria delas, como a prisão temporária, já condicionadas a sua manifestação. Perde, assim, qualquer sentido prático a remessa dessas investigações ao Poder Judiciário, devendo ser enviadas diretamente ao Ministério Público, que as levará a Juízo como manifestação da pretensão do titular da ação penal, e não como simples representação da autoridade policial. A jurisdição preserva sua posição de inércia e imparcialidade, próprias do sistema acusatório, sendo chamada no papel de garantidora das prerrogativas constitucionais.

Providências complementares como a comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de delitos mais graves colocarão a atividade policial ao alcance do controle social. Para assegurar o respeito aos direitos fundamentais do cidadão na atual sistemática de persecução penal, faz-se necessário um acompanhamento das investigações por parte do Ministério Público.

6.3. Investigação criminal e apuração sumária

O inquérito policial tem se mostrado, como instrumento arcaico e superado para a investigação criminal, um procedimento burocratizado, que não garanta eficácia na descoberta dos crimes e dos elementos para o desencadeamento da ação penal. A substituição do atual modelo por um outro, simplificado, desburocratizado e ágil, capaz de recolher, com celeridade e eficácia, os elementos necessários para a instauração do processo criminal, é uma imposição do momento histórico. A denominação **Investigação Criminal** deve ser adotada porque a titularidade da atribuição investigatória não é exclusiva da polícia.

Com relação às infrações penais de menor potencial ofensivo, de competência dos Juizados Especiais Criminais, já existe o termo circunstanciado previsto na Lei n. 9.099, de 1995.

Nos demais casos deverá ser adotada a **Apuração Sumária**, a ser instaurada de ofício pela autoridade policial, consistente em um expediente instruído com os elementos mínimos de prova, necessários à formação da opinião do órgão do Ministério Público, seja para promover a ação penal, seja para requerer o arquivamento. O que a diferencia do atual Inquérito Policial é que as provas serão colhidas pela polícia no próprio local do fato: ao invés de o policial marcar audiência para inquirição da testemunha na delegacia, iria inquiri-la informalmente na sua residência, no seu trabalho ou onde fosse encontrada. Devendo fazer um resumo das informações prestadas e podendo, inclusive utilizar gravação para registrar as suas declarações.

Depois disso, todas as provas recolhidas a um **Relatório Circunstanciado**, instruído com as provas periciais, levantamentos etc., mais as eventuais gravações realizadas, sem indiciamento, e remeteria ao Ministério Público, num prazo de 10 dias.

A Investigação Criminal, com depoimentos por termo, será instaurada nos casos mais complexos, **mediante requisição** do representante do Ministério Público, sempre que este não possa formar a *opinião delitiva* com os elementos trazidos pela Apuração

Sumária. Essas providências significarão sensível racionalização do trabalho policial, evitando-se “investigação” naqueles casos em que, na prática, não há o que investigar (no sentido de pesquisar, indagar), independentemente da gravidade do delito. Assim, o homicídio praticado no “bar da esquina”, com autoria conhecida e circunstâncias evidentes, poderá ser objeto de Apuração Sumária, ganhando-se em celeridade e presteza, com a produção da prova testemunhal já feita perante o Juízo.

Essa simples alteração significará a valorização do trabalho da polícia, além do desafogo dos agentes policiais, que terão mais tempo para destinar ao trabalho complexo e importante de apurar os responsáveis por delitos cuja autoria não foi de pronto determinada, além de investigar as ações de quadrilhas e do crime organizado. Em pouco tempo, a persecução criminal ganhará novos contornos, com resultados práticos nas investigações e nas ações penais.

7. Violência doméstica e de gênero

7.1. Introdução

O Brasil tem sido pródigo em participar de convenções e em assinar tratados em defesa dos direitos humanos e em prol da redução da violência doméstica e de gênero. Entretanto, não tem demonstrado o mesmo vigor quando se trata de implantar as plataformas de ação, de convenções das quais é signatário. Uma das razões para esse descompasso é a dificuldade de lidar com os aspectos práticos da execução dos projetos e de traduzir o que hoje são ainda *slogans* e princípios abstratos em ações racionais e eficazes.

Existe uma certa unanimidade entre os que lidam com a violência intrafamiliar sobre a necessidade de ampliar e qualificar os serviços de atendimento às vítimas. Sabe-se que é grande o número de mulheres, crianças e adolescentes e pessoas idosas agredidas e que a quantidade e a qualidade do atendimento estão longe de ser satisfatórias. Porém, não existe consenso a respeito do que devam ser esses serviços e de como eles devem funcionar. Tampouco se sabe como avaliá-los. O resultado disso, sobretudo no que se refere à violência contra a mulher, é que, a despeito de inúmeros esforços que vêm sendo feitos para prevenir a violência e oferecer suporte às vítimas, **não há informações confiáveis** sobre o impacto de nenhuma das iniciativas empreendidas até hoje. Não se tem idéia do que funciona e do que não funciona. Como não há dados consistentes sobre essa modalidade de violência, não se sabe sequer se os seus índices vêm aumentando, diminuindo ou mantendo-se estáveis.

A experiência internacional mostra que nenhuma iniciativa isolada é capaz de fazer face à violência intrafamiliar. Trata-se de um problema de enorme complexidade, resultante de uma conjunção de fatores sociais, culturais e psicológicos, capaz de gerar um leque de conseqüências igualmente complexas e diversificadas. Somente quando estão articuladas, as polícias, as unidades de atendimento, a justiça e as redes sociais de apoio ganham capacidade de ação e amplificam os efeitos de suas respectivas intervenções. É preciso, então, desenvolver mecanismos para viabilizar a comunicação e a integração orgânica das diversas agências envolvidas no atendimento direto e indireto, de vítimas e agressores. Com esse objetivo, será desenvolvido o **Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero**, que além de incorporar as conquistas representadas pelos movimentos sociais e pelos programas governamentais que o antecederam, tem o propósito de avançar na consolidação de um planejamento racional para a adoção de políticas eficientes.

7.2. Pressupostos do Programa

A violência doméstica é um fenômeno generalizado, que afeta particularmente mulheres, crianças, adolescentes e idosos, põe em risco a vida e a integridade de

milhares de pessoas, gera volumosas perdas econômicas e acarreta graves problemas sociais. É, ao mesmo tempo, um **problema de saúde e de segurança pública**, ainda que ocorra no âmbito da vida privada, sendo, portanto, um **problema de todos**. Como tal, deve ser enfrentado de forma conjugada pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil. Não há mais como jogar essa responsabilidade exclusivamente sobre os ombros das próprias vítimas.

As causas e os efeitos da violência doméstica são complexos e variados. Por isso, as vítimas apresentam múltiplas demandas durante o processo em que tentam se libertar da situação de violência, requerendo atendimento contínuo e diversificado. Deve ficar claro que **conflito conjugal e violência conjugal**, ou doméstica, contra a mulher, não são a mesma coisa. A violência que mutila as mulheres (física e psicologicamente), que as degrada e que as submete, destruindo-as física e psicologicamente, é motivada pelo desejo dos homens de dominá-las e exercer sobre elas o seu poder. Existem mulheres violentas e casais reciprocamente agressivos. Porém, os casos em que a vítima da violência intrafamiliar é a mulher são quantitativamente mais numerosos e qualitativamente diferentes dos demais, pois a violência que no passado foi legitimada continua sendo formadora da gramática em que se forma a subjetividade masculina.

Quando se trata de violência conjugal, o foco prioritário de qualquer iniciativa deve ser a **segurança das vítimas** e seu **fortalecimento individual**, que supõe a recuperação de sua autonomia e capacidade de escolha, comprometidas pela relação violenta. Cabe aos profissionais e ativistas envolvidos no atendimento ampliar o leque de opções ao alcance das mulheres vitimadas, oferecendo-lhes apoio emocional, ajudando-as por meio dos recursos disponíveis na comunidade a encontrar seus próprios caminhos e a reunir a força necessária para trilhá-los com as próprias pernas.

A violência doméstica está muitas vezes associada a vários outros problemas psicológicos e sociais, como a dependência de álcool e outras drogas, a pobreza, o estresse e a exclusão social, embora não seja uma decorrência direta desses fatores. Quando a vítima encontra apoio para vencer a situação de violência doméstica, ela está ao mesmo tempo ampliando suas perspectivas como cidadã, tornando-se consciente de seus direitos e dotando-se dos recursos para conquistá-los. A mera prisão dos agressores não produz resultados eficientes no sentido de reduzir a violência de gênero e preservar a segurança das vítimas, embora ela seja inevitável quando se trata de agressões graves. Vítimas e agressores estão mergulhados em um processo de sofrimento, na medida em que estão aprisionados, seja por razões culturais, sociais ou psicológicas, na linguagem da violência. Apostar simplesmente na criminalização e no encarceramento, sobretudo se este vem desacompanhado de processos reeducativos, significa investir na mesma lógica de que se alimenta a violência. Sem intervenção, as situações de violência doméstica tendem a se tornar cada vez mais frequentes e severas. Embora nem sempre seja fácil para vítimas e agressores perceber exatamente quando a relação se tornou irremediavelmente violenta, é importante intervir o quanto antes para evitar que as agressões se tornem mais e mais severas.

7.3. Diagnóstico

Sabe-se, por intermédio dos poucos dados disponíveis, que, no Brasil, assim como em outros países, a violência doméstica é também um **fenômeno generalizado**. Ela atinge sobretudo mulheres, crianças e adolescentes e pessoas idosas, e deixa graves seqüelas individuais, econômicas e sociais. **No plano individual**, a violência pode levar à morte da vítima e freqüentemente produz lesões, cicatrizes deformantes, mutilações, doenças crônicas, depressão, apatia, baixa auto-estima, ansiedade, distúrbios do sono, pânico etc. **No plano econômico**, a violência consome parte das riquezas do país, por meio de aposentadorias precoces, faltas e atrasos ao trabalho, baixa produtividade, consultas médicas etc. **No plano social**, ela leva, muitas vezes, à delinqüência juvenil, ao comportamento violento por parte de crianças e adolescentes, vítimas e testemunhas, ao abandono da casa e da família, trocadas pela vida nas ruas, à depressão e ao baixo rendimento escolar.

Entretanto, sabe-se muito pouco, ainda, sobre as circunstâncias em que ocorre essa violência e sobre as condições concretas para a implantação de medidas e de políticas capazes de combatê-la. Por isso, o **Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero** deverá estimular e apoiar pesquisas que resultem em diagnósticos claros, que permitam conhecer:

- 1) a magnitude da violência doméstica entre nós;
- 2) os recursos com que o Brasil conta, hoje, para fazer face à violência intrafamiliar (sistema de justiça criminal, unidades de saúde, redes de serviço social, iniciativas comunitárias etc.);
- 3) os recursos potenciais para atender a vítimas e agressores, representados por iniciativas governamentais e não governamentais;
- 4) a qualidade do atendimento dispensado pela polícia, pelas unidades de saúde, pelos centros de atendimento, pelos conselhos tutelares, pelos abrigos, pela justiça etc.;
- 5) as percepções e expectativas das vítimas, agressores e profissionais sobre os recursos de atendimento, sobre a violência doméstica e as formas de combater esse problema.

Uma vez conhecidos os recursos reais e potenciais disponíveis em cada comunidade, podem-se definir **metas realistas**, baseadas na capacidade instalada e nas potencialidades de cada região. Para isso, o **Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero** deverá incorporar as conquistas já consolidadas pelos movimentos sociais e considerar as propostas e iniciativas em curso nas diversas comunidades.

7.4. Metas e ações

A finalidade última do programa é **prevenir e reduzir a violência doméstica e de gênero**, ajudar as vítimas a sair da situação de violência e conter os agressores. Sua meta é a criação, nos estados e municípios, de sistemas integrados e descentralizados de atendimento a vítimas e agressores. Para isso, será necessário desenvolver,

simultaneamente, políticas de âmbito nacional e regional, por meio das entidades competentes, como os Conselhos dos Direitos da Mulher e as organizações governamentais e não governamentais, que vêm se destacando nessa área. No plano nacional, serão definidos padrões e procedimentos de intervenção e de notificação dos casos de violência doméstica e de gênero, além de campanhas informativas, currículos de treinamento, incentivo à criação e à integração de serviços, bem como estímulo à realização de pesquisas. Nos planos estadual e municipal, o programa apoiará a criação, a consolidação e o aperfeiçoamento de redes e serviços de atendimento e de qualificação de profissionais, assim como os esforços de divulgação de informações, de criação de bases de dados e de avaliação do impacto dos projetos implementados.

O Programa visa atingir **oito metas** específicas, por intermédio das seguintes ações e estratégias que lhes são correspondentes:

METAS ESPECÍFICAS

1. Ampliação do número de pessoas capazes e dispostas a buscar **apoio médico, psicológico, jurídico e social** para viabilizar o rompimento da situação de violência em que se encontram.

Obs.: para se expor e pedir ajuda, as mulheres que sofrem violência precisam ter certeza de que encontrarão o apoio necessário. O atendimento não pode, portanto, ser improvisado e amadorístico. Deve ser capaz de responder com eficiência às demandas reais que provêm das vítimas.

2. Garantia de **segurança para as mulheres em situação de violência:** vítimas protegidas do risco de novos ataques e de agressões mais severas.

Obs.: um dos momentos mais arriscados para quem sofre violência doméstica crônica é exatamente aquele em que a vítima tenta romper a relação com o agressor. Grande parte dos homicídios acontece durante o processo de separação. É preciso, portanto, oferecer condições seguras para que as mulheres, quando quiserem, possam se afastar da pessoa que as está ameaçando.

AÇÕES

ÂMBITO NACIONAL

- Desenvolver mecanismos para facilitar a realização do exame de corpo de delito em unidades de saúde.
- Incorporar a participação ativa de mulheres sobreviventes de situação de violência ao Programa de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero. Estimular, com isso, a identificação das vítimas de violência que ainda sofrem no isolamento, por meio de modelos positivos de superação do problema.

ÂMBITO REGIONAL

- Ampliar, diversificar, qualificar, aparelhar e divulgar os serviços e centros especializados de atendimento à mulher existentes na comunidade.
- Desenvolver programas comunitários de justiça e de saúde, capazes de alcançar as famílias isoladas pelas barreiras do silêncio e do medo e de oferecer-lhes recursos efetivos para romper a situação em que se encontram.
- Criar plantão telefônico para dar o apoio inicial e fornecer orientação às mulheres em situação de violência.
- Divulgar informações sobre a violência e os direitos das vítimas.
- Propiciar a criação de grupos de ajuda mútua para mulheres vítimas de violência.

ÂMBITO NACIONAL

- Divulgar medidas de segurança para as vítimas, que ajudem as mulheres a reduzir os riscos de agravamento da violência nos momentos de crise e a diminuir suas conseqüências nefastas.

ÂMBITO REGIONAL

- Ampliar o número de abrigos para mulheres em situação de risco doméstico e definir critérios básicos de qualidade que sirvam de parâmetro para avaliar seu desempenho.
- Desenvolver redes comunitárias capazes de fornecer refúgios de curto prazo, até que seja possível encaminhar as mulheres aos abrigos ou ajudá-las a encontrar outras soluções.

METAS ESPECÍFICAS

3. Ampliação do número de **mulheres dispostas a denunciar a violência** nas delegacias policiais e a sustentar a denúncia nas instâncias judiciais.

Obs.: o descrédito nas instituições policiais e jurídicas, originado muitas vezes em experiências negativas e frustrantes, é o maior responsável pelos altos índices de subnotificação por parte das mulheres dos casos de violência. Para que as denúncias sejam mais frequentes, o sistema de justiça criminal precisa estar mais bem preparado para lidar com as especificidades da violência contra a mulher.

4. Instituição de **projetos de integração do atendimento às vítimas e agressores**, com base nos quais cada serviço possa ser acessível a partir dos demais.

Obs.: as vítimas de violência apresentam múltiplas demandas e necessitam, por isso, de variadas formas de apoio. A violência produz e é produzida por um conjunto complexo de problemas que se reforçam mutuamente. Algumas mulheres não procuram ajuda por não encontrar ou não acreditar que seja possível mobilizar recursos tão diversificados. Sem contar com uma rede diversificada, o esforço para romper a situação de violência lhes parecerá extremamente penoso.

5. **Difusão de informações** básicas e de **orientações** para vítimas, profissionais e comunidades sobre como agir diante dos casos de violência doméstica e de gênero.

Obs.: muitas vítimas de violência tendem a pensar que estão inteiramente sós e que não existem pessoas ou instituições que as possam ajudar. Algumas acabam buscando o isolamento como forma de ocultar dos familiares e amigos os problemas por que estão passando. Quando estão isoladas, elas têm menos acesso a informações e, em consequência, menos possibilidades de escapar da violência.

6. Criação de um **sistema de informação sobre a violência doméstica e de gênero**, capaz de subsidiar diagnósticos consistentes e de informar os processos de avaliação de resultados.

Obs.: se a experiência prática não se transforma em informação organizada, o conhecimento acumulado se perde e os profissionais envolvidos no atendimento às vítimas e aos agressores não têm como avaliar a eficácia de suas iniciativas. Ficam condenados a reproduzir procedimentos baseados em impressões pessoais, em preconceitos, fantasias e percepções do senso comum.

AÇÕES

ÂMBITO NACIONAL

- Desenvolver um currículo mínimo para treinamento dos operadores do sistema de justiça criminal.

ÂMBITO REGIONAL

- Implantar Delegacias da Mulher onde houver necessidade.
- Aperfeiçoar as rotinas, os procedimentos, os recursos e as instalações das Delegacias da Mulher já existentes.
- Qualificar o atendimento policial e jurídico, oferecendo cursos, palestras e treinamento contínuo para os policiais, conciliadores e demais operadores do direito.

ÂMBITO REGIONAL

- Institucionalizar a comunicação entre as várias agências que prestam atendimento a vítimas e autores de violência, integrando as iniciativas existentes em uma rede de atendimento a vítimas e autores de violência, sediada em Secretarias estaduais e municipais ou nos Conselhos dos Direitos da Mulher.
- Manter e atualizar permanentemente um cadastro de informações sobre os serviços disponíveis e sobre o fluxo da demanda por esses serviços.
- Incorporar a participação da comunidade ao programa, por meio de redes solidárias de apoio às vítimas. Essas redes devem, idealmente, incorporar conselhos comunitários, associações de moradores, ligas comerciais e outras organizações atuantes em cada área, envolvendo um modelo pró-ativo de intervenção das Delegacias da Mulher.

ÂMBITO NACIONAL E REGIONAL

- Empreender campanhas informativas nos meios de comunicação, em escolas, hospitais, sindicatos, partidos políticos e outras associações. As campanhas devem ser realistas e conter mensagens propositivas e modelos positivos de identificação e de superação da violência, por parte de vítimas e agressores.
- Divulgar informações e orientações práticas para profissionais, vítimas, agressores e demais cidadã(o)s, focalizando os serviços disponíveis na comunidade, os instrumentos para prevenir a violência e formas de lidar com situações de abuso.

ÂMBITO NACIONAL

- Definir padrão nacional de notificação de casos de violência doméstica nas delegacias policiais e nas unidades de saúde, de forma a permitir a construção de bases de dados nacionais.

Aperfeiçoar os protocolos de atendimento médico, de forma a torná-los capazes de apreender as diversas formas e situações em que se dá a violência contra a mulher e a possibilitar a construção de dados consistentes.

ÂMBITO NACIONAL E REGIONAL

- Elaborar pesquisas de vitimização e outros levantamentos de dados quantitativos e qualitativos, referentes à atuação do(a)s profissionais, à visão de vítimas e agressores e ao impacto das medidas adotadas para fazer face à violência contra a mulher nos centros de atendimento, abrigos, delegacias de polícia, unidades de saúde, Juizados Criminais, abrigos etc.

7. Controle da ação dos autores de violência/adoção de penas alternativas efetivas para aqueles homens cujos crimes sejam considerados de menor gravidade.

Obs.: se, ao contrário de serem enviados à prisão, os autores de violência prestarem serviços à comunidade e tiverem oportunidade de transformar seu comportamento, a violência será reduzida, os cofres públicos não serão onerados e a comunidade será beneficiada. O cumprimento efetivo de sanções restritivas de direito é a melhor maneira de inibir a violência, evitando a impunidade e a banalização das agressões contra a mulher.

8. Redução da violência sexual intra e extra familiar e dos danos que lhe são decorrentes.

Obs.: a violência sexual floresce em ambientes carregados de estereótipos sobre a sexualidade feminina e os papéis de gênero. Derrubar os preconceitos e prover apoio qualificado para as vítimas são passos fundamentais para a construção de comunidades nas quais as mulheres se sintam mais seguras e respeitadas.

- Eficácia dos diversos serviços no sentido de reduzir a reincidência dos autores de violência.
- Impacto das conciliações e transações penais adotadas nos Juizados Especiais Criminais em relação aos casos de violência doméstica.
- Efetividade dos centros de atendimento e dos abrigos em prover segurança e habilitar as mulheres a romper a situação de violência.
- Levantamento das demandas, expectativas e avaliações das mulheres usuárias dos serviços oferecidos. Análise das expectativas, percepções e práticas dos profissionais que atuam no atendimento direto e indireto às vítimas, autores de violência etc.

ÂMBITO NACIONAL

- Desenvolver esforços junto ao judiciário e ao legislativo para instituir medidas legais de proteção das vítimas (afastamento dos agressores).

ÂMBITO NACIONAL E REGIONAL

- Instituir junto aos Juizados Especiais Criminais programas de aplicação de penas alternativas, para os autores de violência. Esses programas conjugarão a prestação de serviços gratuitos à comunidade e a participação em grupos de reflexão, nos quais os agressores se responsabilizam por seu comportamento e desenvolvem mecanismos não violentos de comunicação interpessoal.

ÂMBITO REGIONAL

- Desenvolver, em parceria com os Juizados Especiais Criminais, redes de organizações públicas e/ou privadas dispostas a receber os serviços dos autores de violência.
- Criar centros de atendimento para homens autores de violência, capazes de realizar grupos de reflexão e de responsabilização, e formar agentes multiplicadores.

ÂMBITO NACIONAL E REGIONAL

- Desenvolver campanhas de: **a)** dissolução de preconceitos e estereótipos que estimulam e endossam a violência sexual; **b)** informação sobre os direitos das mulheres à liberdade sexual, ao aborto previsto em lei, ao atendimento qualificado em caso de violência etc.; **c)** difusão das medidas a serem adotadas e dos recursos (no âmbito da justiça e da saúde) para prevenir e reduzir os danos decorrentes da violência sexual.

ÂMBITO REGIONAL

- Ampliar a rede de saúde capacitada ao atendimento de vítimas da violência sexual.
- Identificar espaços e situações vulneráveis às agressões sexuais, a partir de dados gerados pelas policiais e pelas unidades de atendimento às vítimas.
- Desenvolver ações preventivas (com base no mapeamento prévio) como estratégias de policiamento, estímulo à ocupação comercial e cultural, desenvolvimento de equipamentos urbanos etc.
- Criar grupos de trabalho para enfrentar a violência e a exploração sexual (forças-tarefa que envolvam as polícias, o Ministério Público, os Conselhos Tutelares, ONGs de proteção às mulheres, ONGs de proteção à infância e à adolescência etc.) para enfrentar a exploração sexual.

8. A violência contra as minorias

8.1. Introdução

Alguns setores da população são particularmente vulneráveis a violências, ou porque as agressões criminais podem assumir formas específicas quando dirigidas a eles, ou porque são vítimas de criminalidades com dinâmicas próprias. É o que ocorre muitas vezes quando a vítima é negra, homossexual, ou mesmo idosa, adolescente, ou identificada com outra particularidade que a torna frágil diante do crime ou da polícia.

Numa estratégia de **planejamento racional de segurança**, a redução da violência tem mais chances de sucesso quando a **elaboração dos programas** – e em alguns casos seu desenvolvimento e execução – conta com a participação direta da sociedade civil. Esse princípio é particularmente verdadeiro quando a população alvo desse planejamento envolve minorias⁴ socialmente relevantes.

Além de assegurar direitos específicos de cidadania, é fundamental traçar políticas de segurança para minorias porque a valorização da diferença dentro de uma sociedade e o combate à intolerância são um sinal evidente de civilização. Nenhuma sociedade será moderna, democrática e justa se não puder se orgulhar de sua **pluralidade**.

No relacionamento da polícia com a população é importante considerar que comportamentos estereotipados e discriminatórios por parte de agentes da ordem freqüentemente são generalizados e produzem, na sociedade, a noção de que o próprio Poder Executivo é preconceituoso e insensível. Nada corrói mais as relações de confiança entre governo e sociedade do que a impressão de que os mais fracos estão sendo deixados de lado, em detrimento das elites e dos que já são favorecidos social, econômica e culturalmente. E essa tem sido a tônica das políticas tradicionais de polícia no Brasil.

Os programas de segurança voltados para minorias possuem o forte simbolismo de transmitir para toda a sociedade a mensagem de que o Estado deseja, pode e vai desenvolver políticas compensatórias de construção de autoconfiança e de autonomização de populações marginalizadas.

Por último, deve-se levar em conta que as comunidades são detentoras de informações e conhecimentos cruciais para o diagnóstico, planejamento e avaliação de programas de combate à violência. Além disso, devido ao grande potencial de talentos existentes na base da sociedade, a participação comunitária em programas contra a violência e a promoção da segurança pode ser o meio mais criativo, democrático e não oneroso de inclusão de setores historicamente desprivilegiados em relação às políticas públicas.

Em decorrência, para melhor abordarmos a execução de políticas públicas, notadamente na área da segurança, estamos propondo a criação dos **Centros de Referência de Proteção das Minorias**.

⁴ O conceito de minoria é polêmico e deve ser tomado aqui não no seu sentido estatístico, mas para indicar setores populacionais que se reconhecem e são reconhecidos social, política e identitariamente como grupos que necessitam de direitos e garantias específicos para a conquista e o desenvolvimento da cidadania plena.

8.2. Centros de Referência de Proteção das Minorias

Os Centros de Referência de Proteção das Minorias baseiam-se nas idéias de colaboração, participação, divisão de responsabilidades, abertura das instituições policiais ao diálogo e controle externo. Eles podem ser entendidos como **espaços de elaboração de políticas de segurança** de populações alvos, por ela e para elas. Os Centros de Referência devem ser formados dentro ou junto aos órgãos de segurança, de preferência próximos dos gestores superiores⁵. Mas devem ser flexíveis para se adequar às dinâmicas e às especificidades organizacionais próprias de cada população alvo, sabendo respeitar limitações e aproveitar potenciais.

Nos Centros de Referência, entidades da sociedade civil e representantes dos órgãos de segurança, em conjunto, devem **estabelecer um programa mínimo exeqüível**, que possa ser acompanhado e corrigido ao longo do tempo, a partir da experiência de trabalho comum e do aprendizado de convivência. As **etapas** a serem percorridas na criação dos Centros de Referência incluem:

- 1) levantamento dos problemas de segurança mais enfrentados por aquela população, queixas e necessidades (inventário);
- 2) definição de metas conjuntas possíveis de serem alcançadas, com eleição de prioridades, inclusive de desafios relacionados à confiança na polícia;
- 3) estabelecimento de diretrizes de um programa mínimo, inclusive de sensibilização e capacitação da polícia;
- 4) divisão de responsabilidades sobre as tarefas definidas;
- 5) avaliação permanente do desenvolvimento dos programas, do desempenho da parceria e correção dos rumos inicialmente estabelecidos, com a definição de novos projetos.

8.3. Para quem são e como devem ser criados os Centros de Referência

Os Centros de Referência devem refletir a existência de problemas e de potencial para enfrentá-los na base da sociedade e nas comunidades. Eles devem ser criados para responder a possibilidades e necessidades locais de cada Estado. Entre os Centros de Referência mais necessários encontram-se:

1) Centro de Referência contra o racismo: dedicado a enfrentar os problemas de racismo de que são vítimas setores da população afro-descendente⁶, deve ser construído junto com organizações do movimento negro, de defesa de mulheres negras, além de professores, intelectuais, artistas e lideranças da sociedade sensibilizadas para a problemática racial. As complexas dinâmicas do racismo na área de segurança

⁵ Por representarem programas pioneiros junto a populações marginalizadas, os Centros de Referência podem facilmente ser alvo de desinteresse ou mesmo de hostilidade por parte dos setores tradicionalistas da área da segurança. Pelo menos durante o período de implantação, é aconselhável que eles funcionem próximos e sejam acompanhados diretamente pelos gabinetes dos secretários, dos chefes de polícia e dos comandantes.

⁶ Levantamentos censitários identificam a existência de aproximadamente 44% de pretos e pardos na população brasileira (as questionadas categorias “pretos e “pardos” são adotadas pelo IBGE, na elaboração do Censo). A chamada população negra é formada, segundo definição política do movimento negro, por esse enorme contingente de não brancos sobre o qual recaem freqüentemente os problemas do racismo e da discriminação, inclusive policial, adicionalmente aos problemas da violência.

freqüentemente encontram-se dentro das próprias corporações policiais e devem ser enfrentadas começando pela abertura de um diálogo franco e estendendo-se a cursos de capacitação das polícias por lideranças e professores do movimento negro. Material educacional específico deve ser desenvolvido com o apoio das entidades, de especialistas e de comunicadores. Para a defesa da população negra, a criação de um Disque Racismo, operado em conjunto com representantes das organizações não governamentais, pode ser de grande significação.

2) Centro de Referência contra a homofobia: voltado para a defesa da população homossexual, constituído junto com entidades representativas de gays, lésbicas, travestis e transgêneros, além de empresários da noite gay, editores de revistas especializadas, artistas identificados com a causa etc. Além da sensibilização e capacitação da polícia para assegurar o respeito à orientação sexual, o Centro de Referência deve buscar enfrentar as violências específicas que afetam a população homossexual, extorsões, inclusive policiais, e violência homofóbica. A criação de um Disque Defesa Homossexual, operado em conjunto com representantes e voluntários de entidades de defesa de minorias sexuais, foi uma iniciativa bem sucedida no Rio de Janeiro e se estendeu a outras cidades do Brasil. Além da proteção das minorias sexuais, os Disques Defesa possibilitam o levantamento do perfil de vitimização da população, invariavelmente desconhecido dos órgãos de segurança e muitas vezes desconhecido da própria comunidade homossexual.

3) Centro de Referência da criança e do adolescente: voltado para as problemáticas dos jovens em conflito com a lei, assim como as da proteção de crianças e adolescentes, deve ser organizado com a participação do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Juizado da Infância e Adolescência, Organizações Não Governamentais, além das inúmeras expressões culturais, musicais e artísticas atuantes em comunidades carentes e populares. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deve ser o regulador do funcionamento desse Centro, seja nas iniciativas de esclarecimento da polícia, seja em programas pioneiros que possam ampliar a proteção desse segmento da população e o tratamento adequado de adolescentes em conflito com a lei.

4) Centro de Referência de proteção dos idosos: a população com idade acima de 60 anos é portadora de muitas necessidades especiais de segurança, mas sobretudo é portadora de uma imensa potencialidade de colaboração em programas de polícia e segurança. Formado por entidades, representantes e pessoas atuantes nos problemas da terceira idade, o Centro de Referência, além de iniciativas de esclarecimento dos profissionais de polícia, pode ser um foco criativo de programas que articulem segurança local, transporte, saúde e outros.

9. O acesso à Justiça: a importância da Defensoria Pública

Em uma sociedade excludente como a nossa, o acesso de todos à Justiça é mais uma das tantas regras existentes apenas no plano abstrato da lei, incapaz de se concretizar na realidade dura da desigualdade institucionalizada. O impacto das leis de mercado sobre a atividade judiciária coloca em cheque a legitimidade e a eficácia da Justiça como mediadora de conflitos e, portanto, como mecanismo fundamental para a preservação da estabilidade das relações sociais.

Para evitar os riscos de instabilidade daí derivados, o Estado contemporâneo passou a intervir nestas relações, tal como fez em outros domínios. Assim, a exemplo do que ocorre na área da saúde, também tornou-se necessário garantir, minimamente, o acesso à Justiça às pessoas pobres. No Brasil, o instrumento para esse fim utilizado são as chamadas “defensorias públicas” – corpos de advogados selecionados e remunerados pelo Estado, organizados em instituição própria, e cujos clientes são todos aqueles “que comprovarem insuficiência de recursos”, como define a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXXIV; ou, como diz a Lei da Assistência Judiciária, “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família” (Lei nº 1.060, de 1950, artigo 2º, § único). Atualmente, a Constituição Federal consagra entre os direitos individuais e coletivos a prestação de “assistência jurídica integral e gratuita”, estabelecendo o serviço público encarregado de efetivá-la: a Defensoria Pública, definida como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados” (artigo 134, *caput*).

A instituição da Defensoria Pública pela Carta de 1988 significou importante **opção política**, fiel ao espírito cidadão que a orientou, estando rigorosamente adequada à noção de Estado Democrático de Direito, caracterizado pela deliberada intervenção estatal em favor da redução dos desequilíbrios sociais. Trata-se de uma verdadeira **política pública**, estruturada para garantir à maioria da população um “bem público”, o acesso à Justiça (similar ao acesso à saúde, à educação, dentre outros) que, sob a forma de mercadoria, tem-lhe sido negado.

A Constituição Federal prevê a criação de Defensorias Públicas nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. A Lei Complementar nº 80, de 1994, além de organizar a instituição no âmbito federal (União, Distrito Federal e Territórios), prescreveu normas gerais para as Defensorias Públicas Estaduais.

Apesar disso, a União, até o momento, não implementou a criação autônoma de sua Defensoria Pública, permanecendo ela dentro da estrutura organizacional do

Ministério da Justiça. Seus atuais integrantes são em número reduzidíssimo, de algumas poucas dezenas, na maioria oriundos dos cargos de advogados de ofício na Justiça Militar. A estes virão somar-se mais cerca de oitenta agentes, em virtude de concurso público recentemente realizado – que se constitui em providência positiva, mas insuficiente, eis que os aprovados só terão condições de atuar perante os Tribunais Superiores ou os Tribunais Regionais Federais, nas capitais dos Estados, restando por atender as centenas de Varas Federais abertas e instaladas por todo o país. Para prosseguir no processo de efetiva implantação do órgão no âmbito federal, é imprescindível a **autonomia administrativa** da instituição, nos moldes determinados pela Constituição e pela Lei Orgânica Nacional, tal qual já foi e está sendo feito exitosamente em alguns Estados.

A este respeito, registre-se que a Defensoria Pública ainda **não foi implantada** na maioria das Unidades da Federação, as quais, com poucas e notáveis exceções, não adequaram seus serviços de assistência judiciária (quando os têm) ao formato jurídico-constitucional: advogados públicos, recrutados em concurso público, organizados em carreira e, sobretudo, voltados exclusivamente à prestação daquele serviço público essencial. As exceções à lamentável regra geral do descaso com a Defensoria Pública são os Estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Ceará e Espírito Santo, nos quais o órgão tem autonomia administrativa, presta serviço por meio de agentes recrutados em concurso público e organizados em carreira, apesar de ainda não poderem atender à crescente demanda da população em todas as comarcas, como seria desejável. Outros Estados, como Minas Gerais, possuem número razoável de agentes, embora não estejam organizados em carreira autônoma e não percebam remuneração condigna.

A reivindicação por Defensoria Pública inscreve-se, assim, na agenda pela urgente mudança de rumos nas políticas públicas, por ser o mais eficaz, eficiente e efetivo mecanismo posto à disposição da cidadania empobrecida para afirmação dos seus direitos mais elementares, bem como para a solução civilizada de seus conflitos de interesses. Todas as demais soluções aventadas para a garantia do acesso universal à Justiça, como credenciamento de advogados, via Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), municipalização do serviço e convênios com universidades, devem ser prontamente descartadas, não apenas por significarem a demissão do Estado de um setor onde sua atuação é imprescindível para atender demandas prementes das populações excluídas, mas sobretudo porque, onde elas têm sido aplicadas, como São Paulo e Santa Catarina, têm-se revelado como práticas clientelistas, ineficazes e frontalmente contrárias à moralidade e à impessoalidade requeridas da Administração Pública.

Assim delineada a situação da Defensoria Pública nos Estados, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- 1) garantir a assistência jurídica e judiciária, aqui definida como uma efetiva **política pública**, destinada ao atendimento de uma determinada demanda social, por meio do emprego contínuo dos meios materiais e humanos disponíveis;
- 2) a Defensoria Pública deve ser o órgão encarregado de propor, gerir e

executar a política pública de assistência jurídica e judiciária às camadas pobres da população, política articulada com as demais ações de governo, em especial aquelas relacionadas à cidadania, justiça e segurança. Essa atribuição de competência à Defensoria Pública se apóia em duas razões básicas. A primeira é de ordem constitucional, pois o ordenamento jurídico vigente, a começar pelas Cartas Federal e Estaduais, já estabelece ser aquela instituição “função essencial à Justiça”, o meio adequado para garantir a prestação jurisdicional à cidadania pobre. A segunda é de ordem prática e até mesmo econômica, pois a forma mais barata e eficiente de prestar aquele serviço com efetividade é por meio de um corpo de profissionais especializados, organizados em carreira, tratados com dignidade e voltados com exclusividade ao mesmo.

10. Sistema penitenciário

10.1. Introdução

No Estado Democrático de Direito é imprescindível que exista coerência entre legislação e políticas públicas. Fazem parte de nosso cotidiano leis que não são cumpridas e políticas públicas descoladas das leis. Na área do sistema penitenciário, esse descolamento, essa distância entre o que está estabelecido na legislação e o que os presos vivenciam é absolutamente dramática.

O Brasil, além de signatário de documentos internacionais que dispõem sobre o tratamento de presos e a proteção de seus direitos, tem uma Lei de Execução Penal (LEP) que regulamenta, detalhadamente, as condições de cumprimento das penas, os direitos dos presos, a organização dos sistemas penitenciários estaduais etc. No entanto, visitar as prisões deste país é constatar o fosso gigantesco que existe entre a letra da lei e as políticas públicas para a área.

Hoje são aproximadamente 232.000 mil homens e mulheres presos, em sua grande maioria vivendo em condições degradantes e desumanas, em celas superlotadas e fétidas, onde a ociosidade é a regra, os espancamentos são constantes, e falta tudo, inclusive assistência médica e jurídica. O Estado brasileiro, com raríssimas exceções, não provê as necessidades mais mezinhas dos presos, como vestuário, sabonete e papel higiênico.

A megarrebelião que atingiu, no ano de 2001, as prisões de São Paulo serviu para demonstrar que quando o poder público não cumpre minimamente suas obrigações para com a massa carcerária, ignora de forma flagrante a legislação do país e faz vista grossa para a corrupção, abre espaço para o surgimento de grupos que, por meio de estratégias diversas, inclusive o assistencialismo, conquistam a lealdade dos presos, transformando-os em massa de manobra a ser utilizada para os mais variados objetivos, inclusive rebeliões.

O desnudamento diário e sistemático de episódios de corrupção a que vimos assistindo neste país, tem deixado de lado o sistema penitenciário. O elevadíssimo número de fugas pelo Brasil afora, a fácil entrada de drogas, armas e telefones celulares apontam para níveis de corrupção alarmantes, e nada se faz.

A situação de penúria dos sistemas penitenciários estaduais é dramática. Na área federal, as liberações de verbas, quando ocorrem, destinam-se em sua quase totalidade à construção de unidades prisionais. São mínimos os recursos destinados às áreas da educação e do trabalho dos presos ou ao treinamento de agentes de segurança penitenciária. Mesmo investindo prioritariamente em construção de novos estabelecimentos, o déficit de vagas permanece muito alto. Em 1995, o déficit no sistema penitenciário brasileiro era de 80.163 vagas. Em 2001, depois de milhões de reais investidos, tanto pelo Governo Federal, como pelos governos dos estados (apenas São Paulo e Rio criaram, no período, mais de 30.000 mil novas vagas), o déficit ainda é de 64.659 vagas.

10.2. O Sistema penitenciário e a execução das penas

A ampliação da incidência das penas alternativas, a modificação das regras para a concessão de livramento condicional e progressões de regime são necessidades reconhecidas por todos. Não basta que a sociedade se contente com a existência de regra clara sobre o tempo máximo de permanência do preso provisório na prisão; essa regra tem de ser cumprida, e é preciso vigilância rigorosa da opinião pública e das autoridades responsáveis para que se introduza na cultura política das instituições pertinentes o costume que efetive a obediência a essa regra. São freqüentes os casos em que uma pessoa presa em flagrante ou preventivamente aguarda julgamento por período superior a um ano, apesar de a jurisprudência estabelecer 81 dias para conclusão da instrução.

Outro crônico problema que afeta a administração prisional é a divisão da responsabilidade pela custódia dos presos entre a polícia e o sistema penitenciário, ficando com a primeira os que aguardam julgamento e, com o segundo, os já julgados. Diante da impossibilidade de o sistema absorver os sentenciados, no Estado de São Paulo mais de 13 mil ainda se encontram em repartições policiais. Esta situação acaba retirando policiais das suas atividades precípuas e fere regra internacional estabelecendo que os autores da prisão não devem cuidar dos presos.

Há discrepâncias muito fortes entre a previsão legal e a realidade. No Estado Democrático de Direito, o cumprimento das leis, especialmente as que tratam de um dos maiores valores do ser humano, que é a sua liberdade, deveria ser a regra. Todavia, o que se vê em quase todos os Estados é o descumprimento flagrante das normas jurídicas que tratam da execução penal. Basta lembrar os presos que cumprem pena em regime fechado, os quais deveriam estar em celas individuais (art. 34, d 1º, do Código Penal e art. 88, da LEP). Isso raramente acontece em nosso país. As regras do regime semi-aberto estão desvirtuadas e praticamente são as do regime aberto. Não existem casas de albergados. Os patronatos não foram instalados; os Conselhos da Comunidade, com raras exceções, não cumprem suas atribuições. Em suma, a Lei de Execução Penal não passa de ficção: só existe no papel.

A individualização da execução, exigência constitucional, é mera utopia; as avaliações para classificação dos detentos, simples sonho; os exames criminológicos, burocracia que retarda a apreciação dos pedidos de benefícios.

É necessário mudar as regras da Lei de Execução Penal (LEP) e do Código Penal, com urgência. Sem prejuízo da reforma do Código Penal e da Lei de Execução Penal, algumas alterações pontuais precisam ser imediatamente introduzidas. As principais são as que tratam das regras para concessão de benefícios aos apenados. O livramento condicional deve ser concedido com o preenchimento dos requisitos objetivos. O Conselho Penitenciário Estadual precisa ter suas atribuições revistas.

O papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na execução da pena necessita ser reestudado. O modelo da jurisdicionalização da execução, depois de 17 anos de vigência da Lei de Execução Penal, exhibe claro sinais de esgotamento. Os juízes e promotores de justiça não têm condições de acompanhar a execução da pena, com individualização dos direitos e deveres de cada um dos presos, por absoluta falta de condições materiais. Por isso, centenas, talvez milhares de sentenciados permanecem

recolhidos, consumindo os escassos recursos públicos, quando poderiam estar livres condicionalmente, ou em regime aberto.

A concessão de benefícios aos presos, como progressões de regime ou livramento condicional, pode, sem qualquer perigo para a sociedade, ser solicitada pela autoridade administrativa. Somente nos casos de violação dos direitos, os juízes seriam acionados para dirimir o conflito, seja pelo Ministério Público, seja pela Defensoria Pública. Dessa forma, o Poder Judiciário estaria cumprindo melhor suas atribuições constitucionais.

10.3. Propostas para a mudança do sistema

As propostas de superação da crise do Sistema Penitenciário Brasileiro devem, necessariamente, focar duas vertentes no âmbito das iniciativas do governo federal e dos governos estaduais. A primeira diz respeito às medidas que possibilitem reservar a pena de prisão para os crimes mais graves, que se constituam em ameaça concreta ao convívio social. A segunda refere-se às iniciativas específicas em relação ao sistema penitenciário.

As propostas a seguir explicitadas têm o objetivo de reformular e humanizar a execução da pena e a administração do Sistema Penitenciário Brasileiro, tornando-as mais eficazes na realização da justiça e na recuperação dos apenados. Não se trata, como muitas vezes o senso comum imagina, de “facilitar a vida dos presos”, mas tratá-los com o rigor e com o respeito inerentes às obrigações e garantias de um Estado que se queira democrático e de direito. Os autores de crimes hediondos, em particular, serão submetidos a encarceramento rigoroso e a medidas de ressocialização.

10.4. Medidas dos governos federal e estaduais em relação aos infratores

As medidas a serem adotadas pelos governos federal e estaduais, tendentes a restringir a pena de prisão apenas aos infratores perigosos e violentos, que se constituem em ameaça concreta ao convívio social, são as seguintes:

- 1) efetivo apoio técnico e financeiro aos estados que criarem programas de penas alternativas, principalmente prestação de serviços à comunidade. O atual programa do Ministério da Justiça, por meio dos quais se vêm criando “Centrais de Penas Alternativas”, deve ser ampliado;
- 2) abertura de crédito em instituições federais de fomento à pesquisa para trabalhos que possibilitem um maior conhecimento da aplicação de penas alternativas no país e sua eficácia.
- 3) fixação de prazo máximo para as prisões processuais, sugerindo-se 150 dias;
- 4) fixação de prazo aos estados para retirada dos presos da responsabilidade da polícia.

10.5. Medidas dos governos federal e estaduais para os sistemas penitenciários

As medidas a serem adotadas pelos governos federal e estaduais são as seguintes:

1) 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. Em 2000, mais de R\$ 200 milhões foram contingenciados, em flagrante desrespeito à lei;

2) imposição de condições específicas e rigorosas na liberação de verbas federais para os sistemas penitenciários. Os estados deverão demonstrar que estão desenvolvendo esforços, por exemplo, na área do respeito aos direitos humanos e aos direitos sociais, combatendo a tortura e os espancamentos e oferecendo condições mínimas de subsistência para a população carcerária;

3) criação da Ouvidoria-Geral do Sistema Penitenciário Brasileiro, no Ministério da Justiça, e estímulo à criação de Ouvidorias nos sistemas penitenciários estaduais, por meio de ajuda técnica e financeira. A partir de um determinado momento, os estados que não tiverem implantado suas Ouvidorias não receberão verbas;

4) aprimoramento do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), transformando-o em órgão que realmente cumpra suas finalidades, com dotação financeira e de recursos humanos adequados. De acordo com a Lei de Execução Penal (Capítulo VI, Seção I), o Depen é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional com responsabilidade, entre outras, de fiscalizar periodicamente os estabelecimentos penais (o que nunca é feito) e de “assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei” (o que é absolutamente ignorado);

5) aprimoramento do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) no sentido de que cumpra suas finalidades. De acordo com a Lei de Execução Penal, o CNPCC tem a responsabilidade de propor a política criminal e penitenciária do país e, no entanto, seus 13 membros passam a quase totalidade do tempo dedicado às atividades do Conselho (reuniões mensais em Brasília e horas de trabalho nos seus estados de origem) emitindo pareceres sobre projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que raramente se transformam em realidade. Uma de suas obrigações, a de fiscalizar os estabelecimentos prisionais do país, é ignorada;

6) criação do Departamento de Ensino do Sistema Penitenciário Nacional na Escola Superior de Segurança e Proteção Social, com uma pequena sede em Brasília, que deverá funcionar basicamente por meio de grupos volantes de apoio técnico aos estados, os quais possam elaborar, junto com os técnicos estaduais, regimentos internos e manuais de procedimentos (por exemplo, quanto ao uso da força, atuação em rebeliões, revistas de visitantes, formas de fiscalização do trabalho extra-muros), entre outros. Junto com as Escolas Penitenciárias Estaduais (cujas criações devem ser estimuladas, quando não existirem), esses grupos volantes desenvolverão o conteúdo programático dos cursos de formação e requalificação de funcionários;

7) criação de grupo de trabalho com técnicos dos Ministérios da Justiça e da Educação visando desenvolver estudos no sentido da criação do curso de agente de segurança penitenciária, nível técnico de 2º grau, profissionalizante;

8) formação de equipe multidisciplinar de engenharia e arquitetura, no Ministério da Justiça, para elaboração de propostas alternativas para a construção de presídios, albergues e obras afins, posto que a engenharia prisional existente não é especializada e somente reproduz conceitos estruturais antigos;

9) criação, junto às universidades, de cursos de pós-graduação *lato sensu* para profissionais que busquem aprofundar as questões da área da segurança pública, aí incluído o sistema penitenciário;

10) auxílio aos estados na elaboração de planos de carreira para as diversas áreas profissionais do sistema penitenciário;

11) implementação de programas de apoio ao egresso, notadamente de preparação para a liberdade, com ênfase nos últimos três meses que antecedem o término da progressão de regime, da liberdade condicional e da liberdade total. Historicamente nada se fez neste país em relação ao egresso penitenciário. E a Lei de Execução Penal dedica pouca atenção ao assunto. Mesmo assim, a recomendação da LEP de criação de patronatos, com albergues para os egressos, também não é cumprida, com raras exceções;

12) abertura de linhas de crédito nas instituições federais de fomento à pesquisa para a concessão de bolsas a alunos universitários que estagiem nos sistemas penitenciários (convênios com universidades) e para o financiamento de pesquisa e trabalhos sobre prisões. A bibliografia brasileira sobre o tema das prisões é paupérrima e mudanças efetivas nesse universo somente serão possíveis se essa realidade for mais estudada/conhecida e a sociedade estiver mais envolvida com o tema;

13) estímulo e apoio técnico à criação de órgãos correicionais nos sistemas penitenciários estaduais, estimulando, por exemplo, fiscalizações noturnas;

14) abertura de linhas de crédito específicas para estímulo ao trabalho prisional. Historicamente o Estado brasileiro tem sido incompetente para prover trabalho ao preso. E, ao contrário do que muitos pensam, o preso busca o trabalho porque com cada três dias trabalhados ele pode remir um dia de sua pena. É vergonhosa a situação nesta área. No Rio de Janeiro, por exemplo, o número de 2000 presos trabalhando vem de pelo menos uma década. Neste período, a população de presos mais do que duplicou, estando hoje na faixa dos 18 mil. Estudar possibilidade de criar uma Fundação do Trabalho Prisional, que promova a prestação de serviços para diferentes órgãos públicos, assegurando-se que o dinheiro arrecadado seja destinado à profissionalização e à capacitação do apenado. Por outro lado, cabe estudar formas de estimular a capacidade empreendedora dos apenados por meio, por exemplo, do cooperativismo;

15) apoio, por intermédio de incentivos fiscais (federais, estaduais e municipais), aos pequenos e médios empresários que ocuparem a mão de obra do preso em regime fechado, semi-aberto e do egresso do sistema prisional;

16) criação de grupo de trabalho no Ministério da Educação visando desenvolver conteúdos programáticos e linha metodológica especificamente destinados à educação do preso e, a partir daí, incentivar os estados a utilizarem tais recursos e auxiliar financeiramente a implantação dos cursos;

17) agilização das proposições em tramitação no Congresso Nacional que estabelecem a remição da pena para o condenado matriculado em curso de formação profissional, de primeiro ou de segundo grau ou universitário;

18) celebração de convênios entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os estados. Atualmente, o Estado do Rio de Janeiro é o único que tem convênio com o Ministério da Saúde e recebe, regularmente, verbas dos SUS para os seus hospitais;

19) apoio financeiro e técnico à informatização das fichas e cadastros dos apenados, de tal modo que se evitem os atrasos na concessão do benefício da progressão da pena. É vergonhosa a dificuldade de coletar dados nos diferentes estados. As promessas de ajuda do governo federal (Informação Penitenciária – Infopen) jamais se concretizaram inteiramente;

20) realização de Censo Penitenciário anual, pelo IBGE. Também nesta área, elaborar políticas públicas conseqüentes depende do conhecimento da realidade. A informatização dos estados deve estar pronta quando for realizado o Censo, de tal modo que se possa continuar a alimentar a base de dados;

21) criação, pelo Governo Federal, de Presídios Federais para condenados por crimes de competência da Justiça Federal;

22) criação de Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico. Na maior parte dos estados, os inimputáveis e os semi-imputáveis encontram-se com os presos comuns, em flagrante desrespeito à legislação;

23) criação de Casas de Transição para os inimputáveis e semi-imputáveis, desinternados judicialmente, sem famílias que os aceitem. Trata-se de problema antigo. No Rio de Janeiro, por exemplo, há pessoas, desinternadas desde 1987, que ainda permanecem no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Heitor Carrilho – o Manicômio da Frei Caneca, como é conhecido – porque as famílias, quando existem, não as aceitam de volta;

24) criação de Casas Especiais de Redução da Vulnerabilidade Penal dos Dependentes Químicos, destinadas aos infratores que cometem pequenos delitos e jamais desenvolveram uma “carreira criminosa”. Atualmente, esse tipo de infrator (principalmente aquele de classe média) é internado por ordem judicial nos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico;

25) criar unidades especiais para presos primários (provisórios ou condenados) que nunca tiveram contato com o sistema penitenciário;

26) criação de assessorias para juízes criminais e de execução penal, compostas de psicólogos e assistentes sociais, como as já existentes nas Varas de Família há muitos anos. Em diversos países, o juiz criminal, antes de dar uma sentença, recebe pareceres elaborados por psicólogos e assistentes sociais, que o auxiliam na tentativa de compreender quem ele está julgando;

27) instituir o Programa de Provisão Descentralizada e de Alimentos ao Preso, descentralizando-se os processos licitatórios para a aquisição de alimentos para o sistema prisional e promovendo licitações nos municípios que possuem presídio.

11. Segurança privada: diagnóstico e propostas

11.1. Introdução: a realidade brasileira

No Brasil, ao final do ano 2000, havia 540.334 vigilantes, 1.368 empresas de vigilância, 2.582 empresas de segurança privada e 236 empresas de transporte de valores cadastrados no Departamento de Polícia Federal (DPF), órgão formalmente responsável pela autorização, fiscalização e controle dos serviços privados de segurança. Além das firmas especializadas na oferta desses serviços, havia também registro no DPF de 811 empresas ditas de “segurança orgânica” – isto é, empresas de outros ramos de atividade com autorização para manter seu próprio corpo de vigilantes.⁷

Esses números retratam apenas a ponta regular e legalizada da “indústria” brasileira de segurança, sendo impossível definir com precisão as dimensões dos mercados clandestino e semiclandestino hoje existentes no país. As estimativas sobre o total de agentes privados atualmente em atividade variam de um milhão a um milhão e meio - o que corresponderia aproximadamente ao **dobro do contingente de todas as forças brasileiras de segurança pública** somadas: policiais militares, civis e federais, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais. Um estudo baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 1995, calculou que já havia naquele ano em todo o país 921.783 trabalhadores ocupados em serviços particulares de vigilância: 246.854 eram “vigilantes”, segundo a classificação do IBGE (que não coincide necessariamente com a da Polícia Federal), e quase todos estavam empregados em firmas de segurança, vigilância e/ou transporte de valores, enquanto os outros 674.929, classificados como “vigias”, trabalhavam na sua maior parte em empresas e instituições de outros ramos de atividades.⁸ Isso não correspondia necessariamente ao universo da segurança clandestina, podendo incluir corpos orgânicos de segurança autorizados pelo DPF. E muito provavelmente **não incluía policiais, bombeiros e guardas penitenciários** com segundo emprego na segurança particular, já que o cálculo foi feito a partir da *ocupação principal* declarada pelos entrevistados ao IBGE. O “bico”, por ser ilegal, quase não aparece nas estatísticas da PNAD. À pergunta da pesquisa, em 1995, sobre qual a ocupação secundária do entrevistado, 90% dos trabalhadores com ocupação principal na segurança pública responderam “nenhuma” e apenas 1,5% admitiram exercer em paralelo funções privadas de vigilante ou vigia.⁹

⁷ Cf. Departamento de Polícia Federal/Divisão de Controle da Segurança Privada – Relatório 2000 (disponível em <http://www.dpf.gov.br> – slides 38 a 41).

⁸ Cf. MUSUMECI, Leonarda. *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil. Um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95*. Rio de Janeiro, IPEA, Textos para Discussão nº 560, maio de 1998. Musumeci (1998).

⁹ *Idem*. É possível, mas pouco provável, que agentes de segurança pública na ativa declarem a segurança privada como sua ocupação principal. A amostra expandida da PNAD para 1995 apontava um total de 557.565 pessoas com ocupação principal em atividades de segurança pública – número que não parece muito subestimado em relação às estimativas oficiais.

11.2. Segurança privada e responsabilidade pública: alguns pressupostos

O crescimento da indústria de segurança é um fenômeno mundial. Mesmo em países com índices de criminalidade relativamente baixos como os da Europa Ocidental, e mesmo naqueles, como a França, de forte tradição estatista, essa indústria avançou a passos largos desde os anos 70, contando-se, hoje, um número de vigilantes privados superior ao total de agentes da segurança pública.

A segurança privada, no Brasil ou em outras partes do mundo, não pode mais ser encarada de forma simplista e maniqueísta: nem como fenômeno inteiramente perverso, que, sob quaisquer circunstâncias, põe em risco as conquistas democráticas associadas ao monopólio estatal do uso legítimo da força, nem como benéfica vitória do mercado na ocupação do espaço aberto pelo suposto fracasso dos Estados em prover segurança aos cidadãos.

O que deve ficar claro é que **a segurança privada não substitui a segurança pública.** Ao contrário, sua eficácia e qualidade dependem do bom funcionamento dos serviços públicos de segurança. Nesse sentido, é possível e desejável **integrar a segurança privada** às metas da política de segurança pública, estabelecendo formas legais e transparentes de colaboração entre vigilantes e policiais. Em decorrência, como qualquer outro serviço privatizado de crucial importância para a qualidade de vida da população, a segurança privada tem de estar submetida a **rígidos controles públicos**, mesmo que não exclusivamente estatais.

A experiência internacional tem indicado que o **controle externo da segurança privada** exercido por agências estatais tem resultados muito mais positivos quando atua em conjunto com a sociedade civil e quando é capaz de induzir o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno utilizados pelas empresas e/ou por suas entidades associativas – por exemplo, por meio da cobrança de relatórios anuais de atividades e da unificação dos padrões de treinamento e conduta de vigilantes e policiais.¹⁰

11.3. Os problemas da segurança privada no Brasil

No Brasil, a segurança privada apresenta algumas **características** próprias, a saber:

- 1) absoluta incapacidade da Polícia Federal de fiscalizar a segurança privada em todo o país, o que favorece a multiplicação de vigilantes clandestinos e empresas “de fachada” que prestam serviços irregularmente, sem treinamento específico e sem qualquer padrão de qualidade;
- 2) baixa escolaridade, baixa qualificação e treinamento deficiente da maior parte dos trabalhadores da segurança particular, mesmo no segmento legalizado;
- 3) falta de mecanismos que garantam a responsabilização e prestação de contas dos agentes e empresas de segurança privada, equivalentes aos que, pouco a pouco, vêm-se instituindo no Brasil para a segurança pública;

¹⁰ Ver conclusões dos estudos de caso realizados pelo *Vera Institute of Justice*, “The public accountability of private police. Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico City”. New York, August 2000 [disponível em <http://www.vera.org>].

4) generalização do segundo emprego, exercido ilegalmente por policiais, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais, muitas vezes agenciados por seus superiores hierárquicos no serviço público. Além da promiscuidade de interesses, do uso privado de recursos e informações públicas, dos riscos adicionais a que expõe os agentes em dupla jornada, é particularmente perversa a tolerância à ilegalidade que isso representa, dentro dos próprios órgãos responsáveis pelo cumprimento da Lei.

11.4. Propostas de enfrentamento do problema

Para enfrentar os problemas diagnosticados na segurança privada, as seguintes **medidas** devem ser adotadas:

1) instituir obrigatoriedade de que o treinamento inicial e a requalificação anual dos vigilantes passem a ser realizados pelas polícias militares, que receberiam pagamento das empresas de segurança por esses serviços. Tal medida, evidentemente, teria de ser acompanhada de melhorias significativas na formação e no treinamento dos próprios policiais militares, hoje deficientes em muitos estados;

2) elevar imediatamente de 4ª série do ensino fundamental para curso fundamental completo (1º grau) o nível mínimo de escolaridade legalmente exigido para o ingresso na profissão de vigilante; implantar programas emergenciais de escolarização (supletivo, telessalas etc.) para todos os profissionais já em atividade que estejam abaixo do novo piso educacional; estabelecer, juntamente com as entidades representativas de empresários e trabalhadores do setor, um plano de elevação da escolaridade mínima para curso médio (2º grau) completo num prazo determinado e viável;

3) descentralizar e desburocratizar os processos de credenciamento e cancelamento de autorizações para empresas de segurança privada; transferir essa atribuição, assim como a responsabilidade direta pela fiscalização e controle, aos estados e municípios, com clara divisão de tarefas entre os dois níveis de governo. O Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento de Polícia Federal (DPF), manteria sua função reguladora e coordenadora da atividade no país, responsabilizando-se diretamente, porém, apenas pela fiscalização dos serviços particulares prestados a órgãos públicos federais e em áreas sob jurisdição da União;

4) apoiar a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o mercado de segurança, incluindo estudos amostrais junto às empresas, aos trabalhadores e aos consumidores, que permitam dimensionar e caracterizar precisamente esse segmento de atividades, hoje praticamente não estudado no Brasil;

5) criar um banco de dados nacionalmente integrado e totalmente informatizado sobre as empresas de segurança, vigilância, transporte de valores e segurança orgânica, que permita cruzar informações do DPF, das Secretarias de Segurança estaduais, da Receita Federal, do INSS, do Cadastro Geral de Atividade Econômica (CAGED), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), do Diário Oficial, das Juntas de Comércio estaduais e de

outras fontes. Além de reunir todos os dados disponíveis sobre as empresas e os trabalhadores, o banco deveria incluir informações sobre armas furtadas/roubadas de firmas e/ou agentes de segurança particular;

6) instituir por lei a obrigatoriedade, sob pena de suspensão temporária das atividades, de apresentação de relatórios anuais de atividades das empresas de segurança privada, de vigilância, de transporte de valores e de segurança orgânica;

7) envolver formalmente as entidades nacionais e regionais representativas dos empresários e dos trabalhadores da segurança privada na tarefa de elaborar e consolidar mecanismos conjuntos de controle da legalidade e qualidade dos serviços particulares de segurança. A base para essa parceria é o combate às atividades clandestinas e semiclandestinas de segurança privada, combate que atenderia simultaneamente ao interesse público e ao interesse corporativo do segmento legalizado;

8) convocar e envolver organizações não-governamentais, associações de moradores, associações comerciais, sindicatos, igrejas e outras entidades da sociedade civil para co-responsabilização na atividade de controle e cobrança de prestação de contas dos serviços de segurança privada;

9) instituir obrigatoriedade de tarja no uniforme, contendo nome do trabalhador – vigilante, vigia ou porteiro – que presta serviços de vigilância e de segurança privada;

10) regulamentar estritamente a assim chamada “segurança orgânica”, evitando brechas para que firmas de outros ramos, autorizadas a manter vigilantes apenas para uso próprio, acabem se constituindo em empresas de fachada para a prestação ilegal de serviços de segurança;

11) viabilizar a proibição do segundo emprego dos agentes da segurança pública (policiais federais, civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais) na segurança privada, mediante a garantia de condições de trabalho e salário dignos (por intermédio, por exemplo, do estabelecimento de um salário mínimo nacional para os policiais), o que por sua vez tornaria possível a fiscalização efetiva das empresas de segurança privada pelas agências da segurança pública, assim como evitaria a privatização da segurança pública, promovida pela promiscuidade dos interesses envolvidos em ambos os campos;

12) criar mecanismos legais e transparentes de colaboração entre a vigilância particular e a segurança pública, como parte de programas integrados de controle da criminalidade. Canais de comunicação (rádios, celulares, *paggers*, intranets, alarmes conectados a postos policiais, entre outros) e protocolos de troca de informações entre vigilantes e policiais poderão potencializar os recursos e aumentar a eficácia de ambos os serviços de segurança.

12. Os programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de um sistema nacional de proteção

12.1. Introdução

Já há alguns anos, por iniciativa pioneira do **Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop)**, teve início em Pernambuco uma importante experiência acerca dos procedimentos de proteção às vítimas e testemunhas ameaçadas ou em risco, considerando fundamentalmente três aspectos: **a)** os altos índices de violência do país, sobretudo aqueles ligados à macrocriminalidade; **b)** a total omissão do Estado, que não dispunha de qualquer estrutura para concessão de proteção, bem como a inexistência de uma política pública de segurança; **c)** a constatação de que, em alguns casos, os próprios agentes do Estado, em especial aqueles vinculados às atividades da segurança pública, estavam atrelados ou comprometidos com a violência ou a criminalidade.

O **Programa de Proteção de Vítimas e Testemunhas (Provita)**, consolidou as bases para um dos modelos de programa de proteção às testemunhas existentes no país, o Provita Brasil, a ser abordado adiante. Tal experiência, entretanto, não é a única. No Brasil tem-se, até agora, **duas experiências importantes de Programas de Proteção às Testemunhas**, com bases comuns, mas com formatos distintos, cuja diferença central está na constituição do órgão executor¹¹.

No chamado modelo **Provita Brasil**, adotado por quase todos os estados da Federação que já instituíram os seus programas de proteção, o órgão executor é sempre uma entidade ou organização da sociedade civil, enquanto no **Programa de Proteção às Testemunhas Ameaçadas do Rio Grande do Sul - Protege**, o órgão executor é vinculado diretamente à Secretaria da Justiça e da Segurança, composto, pois, por servidores vinculados ao Estado, em regime de confiança, designados pelo secretário da Pasta e nomeados pelo governador do Estado.

Outra diferença importante: enquanto o modelo Provita utiliza-se do aparato policial em apartado do órgão executor, demandando apoio dos serviços policiais para procedimentos específicos, o modelo Protege possui, junto ao órgão executor do Programa, um corpo policial próprio composto por policiais militares treinados – e rigorosamente selecionados – em ações de proteção e operações especiais. O sistema Provita vale-se, ainda, de rede de voluntariado para, dentre outros objetivos,

¹¹ A produção doutrinária sobre a matéria por vezes faz referência a um “órgão gestor”. Adota-se, entretanto, a expressão “órgão executor”, porquanto aquela primeira expressão aponta para a concepção administrativa de gestão, o que, sem adentrar na discussão específica, pode estabelecer vinculação a determinada forma de administração de serviços públicos, o que não ocorre com a expressão “órgão executor”, que é mais abrangente sem criar qualquer vinculação apriorística com qualquer forma administrativa. Por outro lado, embora a Lei 9.807/99 não especifique, o Decreto Federal n.º 3.518, de 20 de junho de 2000, que regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, utiliza a expressão “Órgão Executor” no inciso II do seu art. 2º.

assegurar maiores recursos humanos e financeiros ao Programa. No modelo Protege, todos os custos do Programa são suportados integralmente por recursos públicos, geridos sob a forma de fundo – o Fundo Protege. Em linhas gerais, **os dois modelos são coincidentes**: estruturam-se sobre ampla base social, com participação direta da sociedade civil na formação criação das redes de proteção, formação de protetores e demais articulações com órgãos e entidades governamentais e não governamentais, bem como de uma rede de colaboradores.

Em ambos os modelos há vantagens e desvantagens. É desejável que cada modelo seja sempre o mais adequado às peculiaridades locais, possibilitando experiências enriquecedoras que darão suporte e orientação a outras que por certo virão. Na base de tais construções estão as concepções do papel do Estado e da Administração Pública e, nesta, as referentes ao serviço público e ao interesse público. O fundamental é ter presente que, considerando as diversidades econômicas, sociais e culturais do país, existem **especificidades** próprias em cada estado federado ou região. Os formatos a serem adotados pelos Programas de Proteção às Testemunhas em cada Estado devem estar adequados àquelas especificidades, o que leva inexoravelmente à consideração de que não há como defender a aplicação universal de um único modelo estabelecido.

A Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, estabeleceu normas gerais e fixou as bases para a organização e a manutenção de programas de proteção às vítimas e às testemunhas ameaçadas, além de instituir o Programa Federal de Assistência às Vítimas e às Testemunhas Ameaçadas, dentre outras providências. Nos limites da competência legislativa da União, a lei não definiu a forma de organização de tais serviços em cada unidade da Federação. Em observância aos preceitos constitucionais que definem a forma federativa do Estado brasileiro, a lei estabeleceu como norma geral que os programas se constituirão sob a direção de um Conselho Deliberativo, cuja composição básica também é definida, ficando a execução a cargo de um dos órgãos representados naquele conselho.¹² O órgão executor poderá ser qualquer dos órgãos ou entidades com assento no Conselho, o que possibilita diversos modelos e deixa aberta a possibilidade de adequação do programa às necessidades específicas de cada ente federado.

Essa flexibilidade tem como limite a observância dos grandes princípios e diretrizes do programa, assegurando-se a coerência interna que é necessária a uma concepção sistêmica, tendo-se em vista a construção de um Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas.

O que importa mais imediatamente é que, nos marcos da Constituição da República, **evite-se a ideologização** da discussão acerca dos modelos adotados, bem como sejam vencidas desconfianças quanto à diversidade de formatos, desconfianças que se sustentam apenas por pré-conceitos fundados em generalizações

¹² Conforme artigo 4º daquela Lei: “Art. 4º Cada programa será dirigido por um conselho deliberativo em cuja composição haverá representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos. § 1º A execução das atividades necessárias ao programa ficará a cargo de um dos órgãos representados no conselho deliberativo, devendo os agentes dela incumbidos ter formação e capacitação profissional compatíveis com suas tarefas. § 2º Os órgãos policiais prestarão a colaboração e o apoio necessários à execução de cada programa.”

que passam ao largo das necessárias e inevitáveis diferenças de cada comunidade, de cada região, de cada estado federado.

Os Programas de Proteção e Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas ou em Risco, qualquer que seja o formato adotado, ainda que em graus distintos, estão sujeitos aos riscos e incertezas que são próprios da alternância da titularidade no exercício do Poder Político, o que é inerente ao Estado Democrático de Direito. Em um país como o Brasil, com enormes distorções e desvios também no campo político, e onde o fenômeno da corrupção se infiltra em diversas estruturas do Estado, tais riscos são ainda maiores, mas não idênticos em todos os Estados ou regiões. Sobre tais diferenças é que se sustenta, mais do que a possibilidade, a necessidade da pluralidade de formatos, de sorte a possibilitar que sejam encontradas soluções adequadas. O que deve ser garantido é que os Programas se estruturam com sólida base social e que **se fortaleçam os Conselhos Deliberativos**, seja na sua composição – que deve, tanto quanto possível, ser paritária entre as representações estatal e societária –, seja na garantia de mandato aos conselheiros.

De outro lado, é fundamental pensar urgentemente na **organização do Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas**, uma vez que já há vários Programas Estaduais implementados. Tal sistema deve possibilitar, repita-se, a diversidade de formatos, sem que com isso fique comprometida sua estruturação como tal. Os diversos Programas, ainda que estruturados de formas distintas, interligados e interagentes nos seus cursos e em contato contínuo com diversas realidades, possibilitarão a construção de novas sínteses, de onde surgirão ainda outros formatos e concepções e, eventualmente, novos modelos, que possibilitarão aprimoramento constante. Para que o Sistema Nacional ora proposto se construa sobre tais bases, há que se assegurar o compromisso de estabelecimento de diálogos e mediações solidárias e permanentes, que permitam estruturar, bem como dar funcionalidade e coesão a tal Sistema, cujos princípios e bases já estão estabelecidos.

É preciso evitar a ótica da disputa ou a busca de hegemonização no processo de construção do Sistema, impedindo-se as práticas que mais desarticulam e debilitam do que constroem, o que poria experiências ricas e promissoras em rota de colisão entre si, levando o sistema à degradação.

É importante compreender que o **Sistema Nacional de Proteção** se constitui basicamente pelos Programas Estaduais e pelo Programa Federal, inter-relacionados e interativos, por meio de diversos instrumentos e mecanismos, que se dão em duas esferas conexas, quais sejam, a esfera de execução, que constitui o campo de atuação dos órgãos executores, e a esfera política, de competência e atuação dos Conselhos Deliberativos.

12.2. O Conselho Nacional de Proteção às Testemunhas e algumas propostas

Um sistema de tal complexidade requer uma instância que lhe dê organização e coerência, constituindo-se no suporte político e institucional fundamental à complexa tarefa de proteger vítimas e testemunhas. Para isso, propõe-se a criação de um Conselho

do Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas. Seu papel, importa advertir, não deve ser confundido com aquele que tem o Conselho Deliberativo do Programa Federal de Assistência às Vítimas e Testemunhas, cuja composição, competência e atribuições, já fixadas pelo Decreto Federal n.º 3.518, de 2000, são similares às dos Conselhos Deliberativos dos Programas Estaduais, não podendo ser extrapolados, sob pena até mesmo de invasão de competência e de inconstitucionalidade por ofensa aos princípios embaixadores do pacto federativo.

A composição e a competência do Conselho Nacional são diversas das do Conselho Deliberativo do Programa Federal, e devem observar algumas exigências, de sorte a garantir legitimidade, com representação de todos os Programas. O **Conselho Nacional** deve ser composto pelos seguintes membros: **a)** presidentes dos Conselhos Deliberativos estaduais e federal; **b)** representantes das entidades da sociedade civil que tenham assento em cada um dos conselhos estaduais e federal, em no máximo um de cada um dos Conselhos; **c)** um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; **d)** um representante do Poder Judiciário, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; **e)** um representante da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos; **f)** um representante do Ministério Público Federal; **g)** um representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

O **Conselho Nacional de Proteção à Testemunha** terá como competência a proposição de soluções para: **a)** procedimentos de execução de despesas entre os Programas estaduais e entre estes e o Programa Federal, por força dos convênios que vierem a ser firmados; **b)** compatibilização de procedimentos técnicos a partir das experiências estaduais e federal; **c)** conflitos positivos e negativos de competência entre os Programas; **d)** definir estratégias de aprimoramento do sistema; **e)** definir regras gerais de operação entre os Programas; **f)** exercer fiscalização acerca das atividades e instrumentos no âmbito do Sistema Nacional. Ele também deverá zelar pela integração e harmonia do Sistema Nacional de Proteção a Testemunhas.

Outra providência urgente será a institucionalização do **Fórum Nacional de Órgãos Executores** – sejam da sociedade civil, sejam estatais – bem como do **Seminário dos Conselhos Deliberativos dos Programas Estaduais e Federal de Proteção às Testemunhas**, que constituem os espaços para debate acerca dos temas gerais em cada uma das esferas.

Seria importante, ainda, a criação e a institucionalização de uma **Conferência do Sistema Nacional**, também com caráter deliberativo, situada no topo do Sistema, com participação ampla de todos os atores. Ela se reuniria bienalmente para a composição dos grandes temas envolvendo todas as esferas políticas e de execução do Sistema Nacional de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas ou em Risco.

O sistema jurídico nacional deu apenas o primeiro passo ao conceber as linhas gerais para os Programas. Todavia, esse sistema não tem ainda as soluções necessárias que possibilitem a operacionalidade dos programas de forma a impedir conflitos com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial os previstos pelo art. 37 da Constituição.

Diante de tais desafios, é essencial que as divergências de concepção acerca dos Programas e do Sistema Nacional sejam resolvidas com base em novas posturas políticas. Embora matizes ideológicos permeiem a discussão, o que é absolutamente normal e saudável em qualquer democracia, não há que se permitir a consolidação de soluções excludentes. O esforço de todos, nas diversas experiências, deve visar ao fortalecimento de instrumentos que resguardem a defesa dos direitos humanos e o exercício pleno da cidadania. Deve-se buscar apoio em esforços compartilhados e solidários, pautados por uma das muitas conclusões a que a longa luta pela democracia e pelos direitos humanos permite chegar: a necessidade e a possibilidade de convivência de valores e estruturas distintos, não “apesar” das diferenças, mas por força e em função delas, sem que, com isso, se esteja negando a possibilidade de construções universalizantes.

13. A redução da idade de imputabilidade penal e o ECA

O debate social acerca da redução da idade de imputabilidade penal tem se intensificado, notadamente quando algum crime é cometido por um jovem com menos de 18 anos. Mais recentemente, a Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993, que estabelece a imputabilidade penal para o maior de dezesseis anos, voltou a tramitar na Câmara dos Deputados.

Na realidade, os clamores pela redução da idade de imputabilidade escamoteiam as **causas reais** da violência entre e com os jovens, desconsiderando as condições reais em que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é ou não aplicado e, principalmente, a realidade do sistema penitenciário brasileiro.

O sistema penitenciário está falido, conforme o capítulo 10 deste Projeto. Tornou-se uma gigantesca, caríssima, irracional máquina de moer espíritos, escola do crime e fonte de ressentimentos. As penas privativas de liberdade não têm servido aos seus propósitos originais. Pelo contrário, além de se revelarem inúteis como fator de inibição da criminalidade, têm concorrido para seu crescimento, dada a combinação explosiva entre os seguintes fatores: convívio entre apenados mantidos no ócio – inclusive contra sua vontade – e que apresentam trajetórias criminais as mais diversas, facilitando a transmissão de experiências e a organização criminosa; corrupção institucionalizada; cumplicidade de alguns funcionários; inépcia gerencial; precariedade de meios e ausência de programas para a reinserção social dos egressos do sistema. O *Estatuto da Criança e do Adolescente* nunca foi aplicado para valer, em todas as suas dimensões e com o rigor de todas as suas exigências.

O que está falido não serve de modelo, nem deve ser proposto como solução e muito menos faria sentido defender a ampliação de sua abrangência. Ou seja: se o sistema penitenciário brasileiro é essa tragédia, em nome de que faria sentido propor que, além de (des) servir ao público maior de 18 anos, ele estendesse suas funções, ampliasse suas responsabilidades e passasse a se ocupar também das crianças e dos adolescentes? Antes de concluir pelo fracasso do ECA ou mesmo de criticar sua ineficiência (reeducativa e inibidora da prática de transgressões), antes de propor sua alteração ou substituição, não seria conveniente testá-lo? É um **equivoco acreditar** que o problema está **na falta de leis** e que a existência de leis adequadas seria suficiente para mudar a realidade. E é surpreendente como, em geral, estamos mais dispostos a propor mudanças legais do que a tentar aperfeiçoar a aplicação das leis que temos. Na verdade, grande parte dos problemas não decorre da ausência de leis, mas das deficiências em sua aplicação. Será inútil a voracidade legisferante: seria irracional trocar uma legislação sem lhe dar a chance de ser aplicada de forma efetiva.

Não faz sentido torpedear o ECA antes de aplicá-lo com o rigor que merece e requer. Tampouco parece razoável sugerir a extensão de um de nossos maiores

fracassos nacionais, o sistema penitenciário, por meio do expediente legal da redução da idade de imputabilidade, o que, automaticamente, tornaria o sistema responsável pelos infratores menores de 18 anos. Já não chega o tamanho de seu fracasso? Em lugar de subrepticamente postular sua extensão, cabe propor sua reforma radical e urgente. Em outras palavras, quem defende a redução da idade de imputabilidade penal está postulando, na verdade, a expansão do âmbito de ação do sistema penitenciário, que deixaria de dar conta apenas dos maiores de 18 anos e passaria a “hospedar” também os adolescentes menores de 18 (até a nova idade de referência) que infringissem as leis. Ora, se o sistema penitenciário não ressocializa, não recupera os maiores de 18 anos, nem tem servido à redução da criminalidade perpetrada pelos maiores de 18 anos, por que funcionaria para os menores de 18, isto é, por que cumpriria suas funções ressocializadoras e inibidoras para os menores de 18?

A verdadeira dicotomia que opõe os defensores do ECA e seus críticos não pode ser traduzida pela diferença entre **transigência e severidade**. O ECA não retrata, decreta, institui ou legitima a transigência com a transgressão ou o crime. A oposição não é generosidade solidária e ilimitadamente compreensiva, portanto leniente e leviana, *versus* severidade e rigor na aplicação dos limites legais. O ECA é severo, se for realmente aplicado com o respeito devido a todas as exigências que contempla. Ele prevê a internação e determina medidas unilaterais, imperativas. Nenhum menino pede a aplicação das medidas sócio-educativas. Elas não são voluntárias. São fortes e rigorosas. O fato de diferenciarem-se do encarceramento não as torna menos severas. Torna-as mais eficientes, se a meta a alcançar é a ressocialização, a redução da reincidência e a sinalização inibidora. O que está em jogo, portanto, é o sentido da severidade. O que está em disputa é a definição prática, moral, legal e política dessa severidade. O verdadeiro dilema é saber **qual deve ser a severidade**. Qual é a severidade mais apta a cumprir as funções sociais às quais se aplica com o rigor que lhe define o significado? Qual severidade melhor serviria à sociedade brasileira? Aquela que é adjetiva, isto é, que faz profissão de fé na retórica da intolerância, da dureza policial, do vigor punitivo, mas que, na prática, concorre para a reprodução da irracionalidade institucionalizada, alimenta um sistema penitenciário apodrecido, um aparato de segurança degradado, a violência policial e o desenvolvimento da criminalidade nas instituições que deveriam cuidar da ordem pública? Essa seria a severidade do fracasso e da impotência. O *Estatuto da Criança e do Adolescente* é severo e poderá atualizar seu potencial construtivo se lhe for concedida a oportunidade histórica de ser efetiva e plenamente aplicada. A severidade do *Estatuto* é aquela que se compatibiliza ao mesmo tempo com o respeito aos direitos humanos e com um sentido construtivo de responsabilidade, porque se volta para o futuro, repelindo a vingança.

A manutenção da idade de imputabilidade penal se harmoniza com a correta administração das entidades responsáveis pelo acolhimento e abrigo das crianças e adolescentes, onde o respeito às leis e, principalmente, ao ECA, é dever de todos, inclusive dos jovens infratores.

14. Violência no trânsito

Os problemas de violência e criminalidade no trânsito devem ser enfrentados de modo multidisciplinar. Essa afirmação decorre da complexidade da questão, que envolve aspectos de planejamento urbano, de transporte, de malha viária, de hipertrofia no uso do automóvel, de falta de fiscalização, da psicologia do motorista, da educação de todos os envolvidos na relação de tráfego e da própria violência social. A intervenção isolada dos órgãos de segurança pública não é suficiente para neutralizar esse fenômeno típico da contemporaneidade. Assim, como aconteceu no Distrito Federal com o programa Paz no Trânsito, a abordagem deve apresentar vários aspectos.

14.1. Mobilização

É preciso mobilizar a população para o problema, pois embora a violência no trânsito seja grande, somente com a divulgação das estatísticas dos acidentes e das vítimas, bem como das cenas dos acidentes pelos meios de comunicação, é que conseguiremos informar e conscientizar a população, potencializando a mobilização dos movimentos sociais. Em decorrência, para diminuir a violência no trânsito é fundamental articular na sociedade movimentos e organizações, envolvendo meios de comunicação, sindicatos, escolas, entidades da sociedade e cidadãos.

14.2. Educação

As escolas têm a importante função de desenvolver educação na área de trânsito. As crianças deverão se tornar fiscais da paz no trânsito, conhecendo as transgressões mais comuns e as regras fundamentais, federais e locais, que regem a circulação de veículos e pedestres. Além disso, o Batalhão Escolar da Polícia Militar ou agrupamentos da Guarda Municipal deverão ser treinados para se tornar um agente educacional atuante no interior das unidades escolares. O mesmo pode ser dito de professores e administradores, muitas vezes limitados ao cotidiano da vida escolar e alheios ao seu potencial indutor e transformador de consciências. Todos devem ser treinados para se transformarem em agentes multiplicadores de uma cultura de paz, notadamente em relação ao trânsito.

14.3. Informação

É evidente que a diminuição da violência no trânsito pressupõe uma fiscalização mais rigorosa e eficaz da circulação de veículos. Isso deve ser precedido de ampla campanha informativa e educativa, com prazos estabelecidos para o desencadeamento de medidas, disponibilizando centros de informações para o esclarecimento de dúvidas da população e para a distribuição de Códigos de Trânsito.

14.4. Pesquisa

Os governos devem estabelecer parcerias com as entidades do terceiro setor, as universidades e os centros de pesquisa para identificar os principais problemas do trânsito, procurando elaborar medidas para sua superação. Os Departamentos de Urbanismo, de Engenharia de Trânsito, de Psicologia Social, de Economia e Sociologia das universidades poderão desenvolver trabalhos importantes nessa área, assim como diversos centros de pesquisa que se dedicam a problemas afins.

14.5. Engenharia de Tráfego

As cidades crescem de modo caótico. Mesmo as que foram planejadas, como Brasília ou Goiânia, não estão imunes ao crescimento demográfico e urbano, impondo o replanejamento do trânsito e a criação de novas vias de acesso e escoamento, com suas implicações estruturais, sociais e financeiras. Além disso, a União e os Estados devem priorizar a manutenção das malhas viárias intermunicipais e interestaduais, a maioria em péssimo estado de conservação, gerando índices alarmantes de acidentes. A solução mais cômoda tem sido a terceirização, com a cobrança de valores elevados nos pedágios, provocando o desvio do trânsito para estradas secundárias, que passam a apresentar índices crescentes de acidentes. A engenharia de tráfego é que vai identificar os locais onde o controle e a rigidez devam ser maiores em função do perigo das estradas, ali concentrando esforços para a redução dos índices de acidentes, feridos e mortes.

A terceirização do controle eletrônico de velocidade tem sido um instrumento ágil para promover a diminuição da velocidade, mas, se não for administrada com rigor, poderá se tornar uma “indústria de multas”, principalmente se não houver esclarecimento prévio dos motoristas.

14.6. Urbanismo

A cidade é um ente vivo e mutável, e sua malha viária se desenvolve como um sistema circulatório, que tende a aproximar a residência do trabalho, o comércio dos produtores, e o lazer dos cidadãos. As cidades maiores produzem o afastamento desses locais, demandando mais tempo de seus habitantes para percorrer caminhos e mais uso de transportes particulares inadequados, posto que de baixa ocupação, além de hipertrofiar a utilização de veículos movidos a derivados de petróleo, causando problemas ao meio ambiente. O sentido contemporâneo do urbanismo leva os planejadores a pensar cidades onde predomine a menor necessidade de transportes, onde seja agradável andar, onde a distância entre a casa e o trabalho seja a menor possível, respeitadas as condições de uma vida digna. São os efeitos do que é denominada hoje a teoria do não transporte, que, dentre outras inovações, afirma que a menor distância entre dois pontos é a mais bonita. Esse tipo de entendimento presidiu a reforma urbana de Barcelona.

Pelo exposto, podemos afirmar que a segurança no trânsito é um trabalho sistêmico desenvolvido pelos órgãos de segurança pública como os Departamentos

de Trânsito - Detrans, a Polícia Militar, a Polícia Rodoviária Federal, as guardas municipais, o Departamento Nacional de Trânsito - Denatrans e demais órgãos de trânsito em todos os âmbitos da Federação. Ela somente terá sucesso se for interinstitucional, agregando as iniciativas conjuntas do Ministério da Educação, das Secretarias de Educação dos Estados, das agências de propaganda ligadas ao Estado, das universidades, das Secretarias de Transporte e dos Ministérios afins. Para apresentar resultados, a abordagem interinstitucional deverá ser executada com a participação da sociedade civil organizada, com a cidadania, pois a pura repressão criminal, ou o simples furor punitivo traduzido em multas, não têm o condão de combater esse fenômeno contemporâneo.

15. Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil

15.1. Introdução

O controle da arma de fogo deve ser um dos eixos organizadores da política nacional de segurança pública. A violência urbana ganhou dimensões epidêmicas no Brasil a partir dos anos 80, com índices altíssimos de letalidade devido ao uso excessivo da arma de fogo. Entendemos que a arma de fogo não é uma “causa” da violência, mas ela é, sim, **o principal instrumento de proliferação**, agravamento e simbolização da violência. É o vetor da epidemia. Os números abaixo indicam isso:

Homicídios por Arma de Fogo no Brasil (1995)

Número de Homicídios por arma de fogo	41 mil
Taxa de homicídios por armas de fogo	25,78 (100mil/habitantes)
Percentual de homicídios usando arma de fogo sobre total de homicídios	88,39%

FONTE: Estudo Internacional das Nações Unidas sobre Regulação de Armas de Fogo, Divisão de Prevenção do Crime e de Justiça Criminal, Nações Unidas, Viena, 1997

O problema da arma de fogo é distinto do problema das drogas ilícitas. As armas e as drogas exigem políticas de controle diversas, embora se associem no universo criminal e sejam abordadas de forma conjunta no discurso público. Cumpre promover o divórcio desse casamento perverso.

As drogas ilícitas são produzidas, comercializadas e consumidas na ilegalidade. As armas, por sua vez, são produzidas, comercializadas e consumidas legalmente, desviando-se para a ilegalidade por meio de uma série de mecanismos. Portanto, a morfologia do problema é diversa. A produção de drogas ilícitas na América do Sul está concentrada na região Andina Amazônica, enquanto a fabricação de armas usadas no crime concentra-se no Mercosul.

15.2. O Sistema Nacional de Armas e a nova política de controle de armas

A Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, criou o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, no âmbito da Polícia Federal, com a finalidade de consolidar as informações sobre produção, comercialização e uso da arma de fogo no país. Embora realizando um bom trabalho, o Sinarm padece de diversas limitações:

1) não recebe regularmente as informações sobre licenças de produção e vendas que são emitidas pela Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), do Ministério da Defesa, por conta das dificuldades de comunicação entre os dois Ministérios, resultante da inércia institucional que atribui a soberania sobre essas informações ao Exército;

2) não recebe informações adequadas sobre as armas e munições produzidas e vendidas pela indústria nacional, que prefere remeter-se à DFPC;

3) padece da má qualidade das informações produzidas pelas polícias dos estados, que via de regra não informatizaram ainda seus registros sobre a circulação legal e ilegal de armas (passíveis de serem formulados com base nas apreensões);

4) não está integrado com as bases de dados sobre o comércio de armas, no âmbito do Ministério da Indústria e Comércio;

5) de um modo geral, o acesso à informação sobre armas no país é restrita ou classificada como secreta, o que é incompatível com uma política eficaz de controle. Argumenta-se que o segredo é necessário para proteger os interesses da indústria, bem como as estratégias militares do Estado. Esses argumentos não se sustentam diante do exemplo dos Estados Unidos. O principal produtor de armas e o mais ativo ator militar do planeta mantém uma política de transparência, disponibilizando as informações relevantes sobre produção e comercialização de armas na Internet. Sem transparência, não há domínio público sobre as informações, inviabilizando na prática a execução de uma política consistente de controle;

6) a alta concentração da indústria de armas e de munições no Brasil resulta, paradoxalmente, numa proteção adicional que dificulta o acesso às informações sobre o setor no Censo Industrial. Formulários preenchidos pelas indústrias, com o compromisso do sigilo, resultam na impossibilidade de desagregar as informações relevantes. Considerando-se a natureza perigosa desses produtos (armas e munições), normas específicas deveriam garantir a transparência das informações depositadas no IBGE.

Uma política de controle da arma de fogo deve estar alicerçada em três componentes: controle da oferta, da demanda e dos estoques circulantes.

15.2.1. O Controle da oferta

A análise das armas apreendidas pelas polícias do Rio de Janeiro indica que 83% são de fabricação nacional, 88% são revólveres e pistolas, e a maior parte das armas longas (fuzis, metralhadoras etc.) são de fabricação estrangeira. O controle da oferta implica, portanto, a adoção de políticas de âmbito doméstico e internacional.

ARMAS APREENDIDAS E ACAUTELADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,
SEGUNDO SUA ESPÉCIE, JANEIRO DE 1994, MARÇO DE 1999

Espécie de arma	Número de armas	% sobre total
Revólver	32.469	73,1
Pistola	6.916	15,6
Espingarda	2.505	5,6
Metralhadora	835	1,9
Fuzil, Rifle e Carabina	1.707	3,8
Bazuca e Lança Granada	5	0,01
Total de armas	44.437	100

FONTE: DEFAE, RJ, pesquisa ISER

As medidas de controle da oferta de armamento e de munição, a serem adotadas pelo Governo Federal, são as seguintes:

15.2.1.1. Restrição legal para a venda de armas e munições no mercado doméstico

O projeto de lei que proíbe a venda de armas e munições a civis no Brasil, apresentado ao Parlamento pelo Ministério da Justiça (em 1999 e, novamente, em 2000) encontra obstáculos de difícil superação. Propõe-se uma solução intermediária que foi vitoriosa na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. O projeto estabeleceu uma série de novas exigências para a compra legal de armas. Escapando ao debate dogmático do tudo ou nada, a lei do Rio de Janeiro autoriza a venda sob condições que foram ampliadas, limitando radicalmente, na prática, o acesso ao mercado legal de armas.

A relevância de restringir o comércio legal de armas deriva da constatação de que toda arma ilegal teve origem no mercado legal. A comparação entre as armas vendidas legalmente e as armas apreendidas no Estado do Rio de Janeiro indica que 25% das armas registradas legalmente, nesse estado, foram desviadas para o mercado paralelo.

15.2.1.2. Restrição das exportações para países vizinhos

As armas brasileiras de uso restrito às forças de segurança, como a pistola 9mm, são encontradas em grande número no mercado criminoso local. Chegam a ele, na maior parte das vezes, pela triangulação com os países vizinhos: exportadas legalmente, as armas voltam de maneira clandestina. Outros tipos de arma, como o revólver 38, fazem o mesmo percurso. Isso ocorreu com incrível facilidade, nos anos 80 e 90, com o Paraguai, a Argentina e o Uruguai e, possivelmente, com outros países. Duas medidas são propostas: **a)** proibir a venda de armas e munições a comerciantes particulares de

países vizinhos, cuja legislação facilita a venda de armas e munições a civis (caso do Paraguai e do Uruguai); **b)** aumentar sensivelmente os impostos sobre exportações de armas e munições para países vizinhos.

15.2.2. Controle da oferta de armas e munições de fabricação estrangeira

As medidas de controle da oferta de armas e munições de fabricação estrangeiras são as seguintes:

15.2.2.1. Implementar a Convenção da Organização dos Estados Americanos

Embora limitada ao comércio ilícito, a Convenção da Organização dos Estados Americanos - OEA, já ratificada pelo Congresso Nacional, obriga a uma série de medidas relevantes de cooperação regional. O controle de fronteiras, a troca de informações e a cooperação entre as polícias nacionais estão entre elas.

15.2.2.2. Acelerar a cooperação no Mercosul

No Brasil, grande parte da entrada clandestina de armas ocorre pelas fronteiras com o Paraguai, a Argentina e o Uruguai. Portanto, o tema da segurança pública deve ganhar prioridade e visibilidade no Mercosul. Observe-se, por exemplo, que armas e explosivos de fabricação argentina figuram com destaque no arsenal do mercado criminoso brasileiro, segundo estudo feito no Rio de Janeiro. Armas de fabricação espanhola, exportadas para a América Hispânica, também se destacam no mercado criminoso brasileiro.

A harmonização das leis de controle da venda de armas nos países do Mercosul e nos países a ele associados é indispensável para reduzir as triangulações e o contrabando na região.

15.2.2.3. Estabelecer Código de Conduta para a América Latina

A exemplo dos países europeus, que aprovaram um **Código de Conduta** relativo à comercialização de armas pequenas e leves para os produtores da Europa, condicionando as exportações de armas, entendemos que o Governo brasileiro deve liderar a elaboração de código semelhante, estabelecendo diretivas comuns para as exportações de armas entre os países latino-americanos.

15.2.2.4. Controle sobre o transporte de armas e munições

Ao contrário do que ocorre com outros produtos, como os alimentos, o transporte internacional de armas carece de regulação específica, possibilitando desvios.

Por exemplo, armas de fabricação estrangeira que chegam pelo Atlântico em porto brasileiro com destino a países vizinhos, como o Paraguai, não são inspecionadas pela Receita ou pela Polícia Federal. Do mesmo modo, o transporte de armas no mercado doméstico padece de normatização específica. São inúmeros os relatos de desvios ocorridos no trânsito entre vendedores e compradores. Conseqüentemente, o estabelecimento de diretivas para a investigação e de normas para o controle do transporte de armas e munições é fundamental. Dentre elas, destacamos: **a)** normas de marcação das armas aqui produzidas ou importadas pelo Brasil, de modo a melhorar as condições de rastreamento das que forem desviadas para o mercado ilegal; **b)** treinar as polícias estaduais nas técnicas de rastreamento para promover a eficiência na investigação sobre as armas apreendidas no crime, viabilizando a identificação dos espaços, operadores e mecanismos de passagem do mercado legal para o mercado ilegal de armas.

15.2.2.5. Controle sobre atacadistas intermediários (*brokers*)

A cooperação internacional é vital no monitoramento das atividades dos atacadistas intermediários (*brokers*), assim como a adoção de legislação específica de controle sobre comerciantes intermediários brasileiros, localizados no Brasil ou no exterior, induzindo-os a respeitar as restrições impostas pela legislação brasileira sobre o comércio de armas. A literatura internacional indica que os atacadistas intermediários são peça fundamental na passagem do comércio legal para o tráfico ilegal de armas. Rastreamentos feitos pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro indicam, por exemplo, que armas fabricadas nos Estados Unidos chegam ao mercado criminoso brasileiro por meio da intermediação de *brokers* situados em outros países.

15.3. Reduzir a demanda por armas e munições

A oferta de armas ocorre em âmbito nacional e internacional; a demanda, ao contrário, é micro fenômeno, com sensíveis variações locais. Cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife ou Vitória apresentam grande demanda, enquanto Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte ou Florianópolis apresentam demanda relativamente menor. Numa mesma metrópole, por exemplo, Rio de Janeiro ou São Paulo, a demanda chega a ser dez vezes maior nos bairros pobres do que nos bairros de elite. A demanda é expressa não apenas na posse da arma, mas também, e sobretudo, no seu uso. Implica, portanto, a munição. Implica, ainda, o comportamento das pessoas e, portanto, um importante componente subjetivo.

As medidas de redução da demanda por armas e munições, a serem adotadas pelo Governo Federal, são as seguintes:

15.3.1. Campanhas de conscientização

Uma política nacional deve acionar os segmentos formadores de opinião em campanhas de impacto comportamental, bem como mobilizar a sociedade civil –

ONGs, Igrejas, movimentos sociais –, com intenso apoio da mídia. Além de provocar a dor, a violência urbana confunde as consciências. Romper o círculo vicioso é fundamental para a implementação de uma política consistente. Campanhas mobilizadoras são decisivas para esse fim, a exemplo do praticado pela Saúde Pública no combate às epidemias. Cabe às campanhas focalizar o vetor (arma de fogo) que difunde a patologia e propor medidas práticas de controle para que as instituições e a cidadania entrem em sinergia para a superação do problema.

15.3.2. Política de repressão ao uso da arma de fogo

Com frequência, as polícias são envolvidas pelo círculo vicioso do conflito armado, contribuindo, ainda que involuntariamente, para sua retroalimentação. Os policiais, com efeito, formam no Brasil o grupo profissional mais vitimado pela arma de fogo. O círculo perverso será rompido somente com uma estratégia de repressão que iniba o uso da arma pelos criminosos e pela própria polícia.

15.4. Controle e redução dos estoques circulantes

Ao lado do mercado legal de compra e venda, uma grande quantidade de armas encontra-se já em circulação no mercado, alimentando as trocas clandestinas. Importa controlar com eficiência e reduzir drasticamente esses estoques.

As medidas de controle e redução dos estoques circulantes de armas a serem adotadas pelo Governo Federal são as seguintes:

15.4.1. Modernização da gestão do armazenamento de armas

As armas estocadas pelas Forças Armadas e pelas polícias são frequentemente desviadas para o mercado paralelo. A gestão desses estoques deve ser radicalmente revista, seguindo padrões de excelência já bem conhecidos internacionalmente. Ademais, a modernização dos estoques (apreendidos ou em uso) permite gerar relatórios esclarecedores do comércio e do uso de armas, seja nos campos legal ou ilegal desse mercado.

15.4.2. Controle sobre empresas particulares de segurança

As empresas particulares de segurança, autorizadas a portar armas, renovam periodicamente os seus estoques e são tentadas a revender as armas antigas no mercado paralelo. Com exceções, a rede privada de segurança forma um importante elo de passagem do mercado legal para o mercado ilegal de armas. A Polícia Federal, responsável atual pelo controle das empresas particulares, não possui pessoal suficiente para a tarefa. Impõe-se promover a cooperação entre a Polícia Federal e as polícias estaduais na execução dessa tarefa. As empresas de segurança clandestinas envolvem um problema ainda mais grave, exigindo repressão sistemática e eficaz. As propostas relativas à segurança privada apresentadas no capítulo 11 deste Projeto também abordam os necessários controles aqui sugeridos.

15.4.3. Destruição de excedentes e de armas apreendidas

A doutrina internacional, endossada formalmente pela Organização das Nações Unidas - ONU, preconiza a destruição sistemática de estoques excedentes e de armas apreendidas em situação irregular. A destruição sistemática de armas, em quantidades expressivas e em manifestações públicas, cumpre um importante efeito prático e educacional.

15.4.4. Recadastramento das armas

A promulgação de uma nova lei, mais restritiva, sobre comércio, uso e posse de armas de fogo deve ser acompanhada de grande campanha de recadastramento, atualizando a informação e os controles do governo e da sociedade sobre as armas em circulação. Para ser efetivo, o recadastramento deve incluir três medidas em particular: **a)** anistia das obrigações anteriores, abrindo o cadastramento a toda arma em posse de indivíduos e instituições, desde que se ajuste à nova lei; **b)** pagamento de prêmio pelas armas devolvidas ao Estado, estimulando indivíduos e organizações a se ajustarem às limitações da nova lei; **c)** controle estrito sobre a segunda arma dos policiais, inclusive quando eles se desligam ou são expulsos das corporações.

15.5. Mudanças institucionais

No âmbito estritamente institucional, propõe-se a adoção das seguintes medidas para incrementar o desarmamento e o controle sobre armas e munições:

1) criação de uma Sub-Secretaria Nacional de Controle da Arma de Fogo, no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Ministério da Justiça, cuja criação está sendo proposta pelo presente projeto, para coordenar a ação das agências governamentais responsáveis pelo controle dos diversos aspectos da produção, comercialização e uso da arma de fogo. Hoje, diversas agências estão implicadas, a saber: Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), do Ministério da Defesa; Polícia Federal (Sistema Nacional de Armas - SINARM) e a atual Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça; Divisão de Desarmamento e Tecnologia Sensível (DATS), do Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Indústria e Comércio. Tendo o mesmo *status* e diferentes missões, essas agências não trabalham de modo coordenado. Sem uma instância coordenadora, à qual se confira política e institucionalmente *status* superior, não se conseguirá definir e implementar uma política consistente de controle da arma de fogo no Brasil;

2) pela tradição latino-americana, o assunto de armas está vinculado às Forças Armadas, no marco de uma preocupação pela segurança nacional. A violência urbana, contudo, pertence ao campo da segurança pública, afetando o cotidiano da cidadania. Nesse sentido, importa transferir a coordenação da política de controle da área militar para a área civil e criar, no Congresso Nacional, uma instância permanente de acompanhamento das políticas executadas. Seguiremos, assim, nessa matéria, o exemplo de países solidamente democráticos.

Coordenadores

Antonio Carlos Biscaia (Coordenador Executivo)

Professor de Direito Processual Penal da Universidade Cândido Mendes; ex-Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro; foi Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Assessor Jurídico da Comissão Justiça e Paz – Rio de Janeiro

Benedito Domingos Mariano

Ouvidor Geral do Município de São Paulo; foi Ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo e primeiro Coordenador Executivo do Fórum Nacional de Ouvidores; Fundador do Movimento Nacional de Direitos Humanos

Luis Eduardo Soares

Assessor Especial para Segurança Pública da Prefeitura de Porto Alegre; professor Licenciado do IUPERJ e da UERJ e professor visitante das Universidades de Columbia, de Pittsburg e de Virgínia, Instituto Vera de Justiça, Nova York; ex-Subsecretário de Segurança e Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro

Roberto Armando Ramos de Aguiar

Ex-Prof. Titular de Filosofia do Direito no Curso de Graduação e no Mestrado em Direito Público do Departamento de Direito da Universidade de Brasília; foi Consultor Jurídico do Governo do Distrito Federal; ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal; ex-Coordenador de Extensão da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

